

Ministère des Affaires étrangères

Les Notes du jeudi Tome 2

juin 2005 - mars 2006

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

©Ministère des Affaires étrangères, 2006
Conception et Impression mediats 01 42 61 68 93
ISBN / Notes du Jeudi (Tome 2) : 2-11-095648-8
ISSN : 1950-9766

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT

Au sein du ministère des Affaires étrangères, responsable du programme «Solidarité à l'égard des pays en développement », la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement est chargée du pilotage de l'aide publique française, du dialogue sur les questions de développement avec les principaux bailleurs, notamment au sein de l'Union européenne, et du débat d'idées, au niveau européen ou international, sur les grands thèmes de l'agenda du développement.

Les Notes du jeudi, créées à l'été 2004, et qui doivent leur nom à une parution hebdomadaire sur le site du ministère, sont le reflet de cette activité dans sa diversité. Leur rédaction provient en majeure partie de la Direction des politiques de Développement, mais associe également d'autres compétences de la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement et, au-delà, d'un grand nombre de services du ministère des Affaires étrangères. Sont aussi associées, selon les thèmes, la Direction générale du Trésor et de la Politique économique du ministère de Economie, des Finances et de l'Industrie, également en charge de l'Aide publique au développement, ainsi que l'Agence française de Développement, l'opérateur-pivot.

Un premier volume a été publié en mai 2005. Le tome II réunit les trente notes suivantes, rédigées entre mars 2005 et juin 2006. Les sujets abordés reflètent les évolutions en cours de la politique française d'aide publique au développement et, par comparaison, celles d'autres bailleurs.

Ce volume aborde des questions qui sont au cœur du développement, comme la dette ou le commerce, mais aussi l'efficacité de l'aide et ses résultats mesurés à l'aune du développement humain ou de la lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, dans le contexte de la place prépondérante prise par l'Europe dans l'aide mondiale, il aborde les programmes d'aide de la Commission européenne avec la plupart des régions du monde en développement. De nouveaux enjeux et acteurs, enfin, apparaissent. Ainsi, ce recueil rend compte de l'intégration régionale de l'Afrique, de la relation entre migration et développement, de la montée des relations de la Chine avec les pays du Sud, de la convergence nécessaire entre droit civil et common law dans le développement, etc.

Cette publication contribuera, je l'espère, au sein et à l'extérieur du Ministère des Affaires étrangères, à une meilleure connaissance du débat sur certains des enjeux essentiels du développement des pays du Sud, dans le contexte de la mondialisation des échanges.

Chaque jeudi, retrouvez les Notes du jeudi sur le site internet du ministère des Affaires étrangères à l'adresse ([http://www.gouv.fr/fr/rubriqueActions_prioritaires/Coopération et développement](http://www.gouv.fr/fr/rubriqueActions_prioritaires/Coopération_et_developpement)). Les personnes ayant accès à l'intranet du ministère pourront continuer à les consulter à l'adresse <http://www.mae.diplomatie.gouv.fr/diplonet/> rubrique Les Notes du jeudi).

Philippe Etienne

Directeur général de la Coopération Internationale
et du Développement

1 L'aide publique au développement de la France

L'année 2005, année du développement : Priorités françaises globales dans la perspective du Sommet de l'ONU en septembre 2005 (7 avril 2005)	7
Les Documents Cadres de Partenariat et la nouvelle programmation par pays (12 mai 2005 – actualisée le 23 février 2006)	15
Les enjeux de la mobilisation des opérateurs français (26 mai 2005)	19
Les chiffres définitifs de l'aide publique au développement française en 2004 et les prévisions pour 2005 et 2006 (15 décembre 2005)	25
L'Agence Française de Développement, opérateur pivot de la coopération française dans la Zone de Solidarité prioritaire (2 mars 2006)	33
Les Documents Cadres de Partenariat (actualisation - 23 février 2006)	39
Le partenariat entre le Groupe Banque africaine de Développement et l'aide française (11 mai 2006)	51

2 L'aide bilatérale dans tous ses états : quelques exemples étrangers

L'aide publique au développement des Pays-Bas (31 mars 2005)	57
Les marges de manœuvre de l'APD au Royaume-Uni (14 avril 2005)	63
L'aide publique au développement de la Suède (23 juin 2005)	69
L'aide publique au développement de l'Australie (7 juillet 2005)	75
L'aide publique au développement de l'Allemagne, entre ambition et réalité (19 janvier 2006)	81
La politique d'aide au développement de la Chine (30 mars 2006)	89
La politique d'aide publique au développement des États-Unis (actualisation – 4 mai 2006)	95
Les “vecteurs de changement” dans les pays bénéficiaires de l'aide – L'approche britannique (6 juin 2006)	105

3 Perspectives européennes

L'accord de Cotonou révisé (21 avril 2005)	113
Documents Cadres de Partenariat français et stratégies pays dans l'Union européenne (19 mai 2005)	119
Les relations de coopération entre l'Union européenne et l'Amérique latine (16 juin 2005)	123
Les relations de coopération entre l'Union européenne et l'Asie (28 juillet 2005)	129
Dix ans de coopération entre l'Union européenne et la Méditerranée (6 octobre 2005)	135
Le Fonds Européen de Développement est-il efficace ? (13 octobre 2005)	143
Quelle aide européenne aux pays issus de l'Union soviétique ? (25 mai 2006)	151

4 Les grands enjeux de l'aide

Annuler la dette des pays pauvres : rétrospective et actualité (30 juin 2005)	163
Rapport du PNUD 2005 : aide, commerce et sécurité (20 octobre 2005)	169
Le NEPAD – Mythe ou réalité ? (17 novembre 2005)	175
L'ouverture des pays en développement au commerce et la réduction de la pauvreté (8 décembre 2005)	183
Quelle convergence pour le droit civil et la common law : développement, droit communautaire et droit des affaires (26 janvier 2006)	189
L'efficacité de l'aide un an après la Déclaration de Paris (9 mars 2006)	145
Migration et développement : la question des "remises" (transferts) des migrants (16 mars 2006)	201
La fragilité des États en Afrique de l'Ouest : vers une approche régionale (12 juin 2006)	207

“L’année 2005, année du développement”

Priorités françaises globales dans la perspective du Sommet de l’ONU de septembre 2005 (avril 2005)

L’année 2005 en matière de développement sera indubitablement marquée par la tenue en septembre du Sommet des Chefs d’État et de gouvernement à New York. Au cours de ce sommet, qui par ailleurs devrait déboucher sur une réforme profonde des mécanismes de fonctionnement des Nations unies, les Chefs d’État et de gouvernement examineront la situation concernant les objectifs de développement définis cinq ans plus tôt et proposeront des séries de mesures afin de permettre leur réalisation en 2015.

La France (dans le cadre des travaux présidés par l’Ambassadeur D. BAUCHARD) en concertation avec le ministère de l’Economie, des Finances et de l’Industrie et l’Agence Française de Développement a, à cette occasion, défini ses priorités en la matière. La présente note décline ces objectifs.

I. Objectifs prioritaires

1.1. - Objectif n° 1 : Atteindre les OMD, augmenter l’APD et promouvoir les propositions en matière de mécanismes innovants de financement

1- Attachée au consensus général en faveur de la poursuite des OMD, la France soutient l’idée **d’une nécessaire augmentation** de l’APD. Elle entend poursuivre son effort et se donner les moyens de porter son aide à 0,5 % du RNB¹ en 2007 et à 0,7 % d’ici à 2012.

Cet effort implique :

- (i) de rechercher des garanties concernant l’augmentation de l’APD française pour les 7 années à venir, sachant que les annulations de dette, dont le volume devrait commencer à décroître dès 2005, ont représenté 28 % de l’APD française en 2004,
- (ii) d’obtenir un engagement plus ambitieux en termes d’effort d’APD au niveau européen (actuellement de 0,39 % du RNB en 2006),
- (iii) d’obtenir une confirmation du consensus de Monterrey (gouvernance versus mobilisation des ressources) et des engagements pris à cet égard.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement

Les OMD ont été proclamés lors du Sommet du Millénaire de l’ONU de 2000 par l’ensemble des Chefs d’État et de gouvernement. La conférence de Monterrey (Mexique) sur le financement du développement (mars 2002), a confirmé l’importance de ces objectifs et mis l’accent sur les engagements financiers des pays développés. Les OMD se décomposent en 8 objectifs assortis de 18 cibles au total. Les six premiers concernent l’amélioration du capital humain, le 7^{ème} a trait à l’environnement, le 8^{ème} vise la mise en place d’un partenariat mondial pour le développement.

1) Il s’agit du revenu national brut défini comme la somme du PIB et des revenus nets courants de l’extérieur

2. L'augmentation de l'APD à travers les instruments habituels **doit, parallèlement et de manière additionnelle**, s'accompagner du **recours à des mécanismes innovants** de financement. La France souhaite promouvoir l'instauration de mécanismes innovants de financement, et donner suite aux propositions figurant dans le rapport du groupe Landau et le rapport du groupe quadripartite (contributions volontaires, IFF, prélèvements de solidarité internationaux).

La poursuite de cet objectif implique :

(i) de construire un consensus aussi large que possible autour de nos propositions en matière de mécanismes innovants de financement dans les grandes enceintes européennes et non européennes où ces propositions peuvent être présentées et défendues (l'ONU, l'Union européenne, les institutions financières internationales, le CAD de l'OCDE, les institutions spécialisées etc),

(ii) de faire participer nos partenaires (européens et non européens) aux réflexions et aux travaux du groupe quadripartite élargi (initiative sur la lutte contre la pauvreté et la faim), sans pour autant porter atteinte à sa cohésion et à son efficacité, en veillant notamment à son équilibre géographique,

(iii) de mettre en œuvre, d'ici à la fin 2005, à la suite du discours du Président de la République au forum de Davos et du communiqué franco-allemand du G7 finances du 4 février 2005, un système expérimental de prélèvement de solidarité international sur le transport aérien dont les recettes seraient affectées au financement de la lutte contre le Sida,

(iv) de participer à la mise en œuvre d'une expérimentation de l'IFF² dans le domaine de la vaccination.

3. Concernant la dette des pays en développement, la France n'estime pas nécessaire de réitérer, après l'initiative PPTE³, de nouvelles opérations générales et indiscriminées d'annulation de dettes multilatérales. Ce type de mesure, inéquitable, fragiliserait la crédibilité des institutions financières internationales. La France estime préférable de soutenir au cas par cas des traitements de dettes appropriés jusqu'à 100 % d'allègement en faveur de pays éprouvant des difficultés.

1.2 - Objectif n° 2 : Accorder la priorité à l'Afrique sub-saharienne.

L'augmentation de l'APD doit prioritairement bénéficier au continent africain, le plus en retard par rapport aux Objectifs de Millénaire. L'Afrique est au centre des priorités affichées par les Britanniques pour leur présidence du G8. D'autre part, la "Commission pour l'Afrique" a produit début mars 2005 un rapport comprenant une série de propositions visant à accélérer le développement du continent africain dans le cadre du NEPAD. La Commission européenne proposera également un effort accru en faveur de l'Afrique.

1.2.1 - Augmenter de façon très significative l'aide à l'Afrique.

Cet objectif implique en particulier d' :

- Obtenir un engagement du G8 en terme d'effort d'APD en faveur du continent africain,
- Amener nos partenaires européens sur la base des propositions de la Commission à allouer à l'Afrique un pourcentage important de l'augmentation de leur aide,
- Obtenir la reconstitution, à hauteur de 3 milliards de dollars, du Fonds mondial de lutte contre le Sida, le Paludisme et la Tuberculose pour 2005/2006.

2) Il s'agit de la facilité de financement international, mécanisme de financement imaginé par le Chancelier de l'échiquier britannique qui consiste à lancer des emprunts internationaux souscrits par plusieurs États permettant ainsi d'augmenter immédiatement l'APD de montants financiers importants.

3) Pays Pauvres Très Endettés.

4) Il s'agit d'un organisme de financement créé en 2001 et supporté par 60 contributeurs (gouvernements, fondations, secteur privé) Ce fonds a permis d'apporter 3,1 milliards de \$ à 127 pays afin de lutter contre ces trois maladies. La France avec 150 millions d'euros est le second contributeur à ce fonds.

1.2.2 - Appuyer les actions visant à améliorer la gouvernance, ainsi que la paix et la sécurité.

Il importe en particulier :

- d'amener nos partenaires à participer au renforcement de la gouvernance en Afrique, notamment à travers le mécanisme de revue par les pairs du Nepad ;
- de rechercher avec l'appui du Royaume uni, de la Commission européenne, de la Commission pour l'Afrique, et de nos partenaires francophones, un soutien fort au Nepad, en particulier pour assurer la mise en place d'infrastructures à vocation régionale.

1.2.3 - Appuyer la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire

Cela implique de :

- mettre en œuvre les engagements pris dans le cadre des plans d'action G8 en matière de santé, et d'éducation,
- plaider pour que l'enseignement supérieur soit réintroduit dans les priorités du développement à l'instar des efforts déployés par la communauté internationale dans l'enseignement primaire et secondaire, la formation étant un continuum allant de l'enseignement de base jusqu'à la formation des cadres, seuls susceptibles d'animer les économies nationales,
- veiller à la mise en œuvre du Plan d'action pour l'eau du G8 d'Evian, soutenir le développement de la facilité européenne pour l'eau, appuyer les initiatives dans le domaine de l'eau et de l'assainissement notamment la "facilité africaine pour l'eau" abritée par la BAfD, et l'initiative africaine pour l'"accès à l'eau en milieu rural" avec la BAfD chef de file,
- veiller à la mise en œuvre du Plan contre la faim pris dans le cadre d'action G8 de Sea island, encourager une remontée de l'APD en faveur des politiques de sécurité alimentaire et de développement rural, reconnaissant le rôle essentiel de l'agriculture dans la lutte contre la pauvreté,
- renforcer le traitement du Sida notamment par l'adoption rapide du règlement communautaire sur les ADPIC et la Santé publique afin de permettre aux fabricants de médicaments génériques de produire des médicaments brevetés en vue de l'exportation vers les pays pauvres ne disposant pas de capacité de production nationale.
- développer la protection de l'environnement et de la biodiversité en Afrique notamment par un soutien accru au "Partenariat pour les forêts du bassin du Congo" pour lequel la France joue le rôle de "facilitateur".

Les ADPIC

L'accord sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC, en anglais TRIPS) issu de l'accord de Marrakech (15/04/1994) est entré en vigueur le 1er janvier 1995. Il intègre à part entière la protection des droits de propriété intellectuelle dans le système de l'OMC dont il constitue l'un des trois piliers (les deux autres étant constitués par le commerce des marchandises et celui des services) L'accord porte sur tous les secteurs de la propriété intellectuelle et développe trois types de dispositions (établissement de normes minimales, mise en œuvre de procédures juridiques de protection de l'exercice des droits, instauration d'un mécanisme renforcé de règlement des différends).

La renégociation de cet accord commencée en 1999 donne lieu à des oppositions fortes entre pays du Nord et pays du Sud. S'agissant de l'accès aux médicaments, l'accord protège les brevets mais comporte des dispositions dérogatoires permettant de faire face à des situations d'urgence sanitaire (licences obligatoires et importations parallèles). La déclaration de Doha (novembre 2001) est venue confirmer que les ADPIC ménagent une flexibilité facilitant aux PED l'adoption de mesures nécessaires pour assurer l'accès aux soins de santé des populations.

1.2.4 - Contribuer à la prise en compte des spécificités africaines dans le commerce international

Il s'agit de promouvoir dans le cadre de la renégociation des accords commerciaux à l'OMC (agenda de Doha) et plus particulièrement de l'accord agricole, la prise en compte systématique des difficultés d'insertion des agricultures africaines dans les marchés et la définition d'une discipline dans le domaine de l'aide alimentaire. (cf encadré : accord-cadre de Genève)

1.3. - Objectif 3 : Réformer les Nations Unies et renforcer la gouvernance internationale dans les domaines économique, social et environnemental

• Dans ce domaine, la France attache une grande importance aux points suivants :

- 1- inscrire la question de la gouvernance internationale de l'environnement, et en particulier, la transformation du PNUE en une ONU, à l'agenda des Nations Unies dans les enceintes appropriées,
- 2- faire avancer l'idée d'une enceinte politique de gouvernance économique et sociale, représentative de l'état du monde,
- 3- continuer à revitaliser l'ECOSOC en recentrant ses activités sur trois domaines : suivi de la mise en œuvre des OMD, coordination des activités opérationnelles des Nations Unies, forum de développement,

ECOSOC

Le conseil économique et social est l'organe de coordination des activités économiques et sociales de l'ONU et de ses organismes et institutions spécialisées. Il comprend 54 membres élus pour 3 ans par l'Assemblée générale selon une clé de répartition géographique (14 sièges aux États africains, 11 aux États asiatiques, 6 aux États d'Europe orientale, 10 aux États d'Amérique et des Caraïbes et 13 aux États d'Europe occidentale et autres États). Les principales fonctions du Conseil sont les suivantes :

- examen des questions économiques et sociales revêtant un caractère mondial ou interdisciplinaire et élaboration de recommandations sur ces questions,
- formulation de recommandations sur les questions internationales dans les domaines économique, social, culturel, éducatif, et de santé publique,
- s'assurer du respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous,
- convocation des conférences internationales sur les questions qui relèvent de sa compétence et préparation des projets de convention pour les soumettre à l'Assemblée générale,
- coordination des activités des institutions spécialisées en ayant avec elles des consultations et en leur faisant des recommandations ainsi qu'à l'assemblée générale et aux États membres de l'organisation,
- consultation des ONG

- 4- promouvoir les collectivités locales comme partenaires des Nations Unies et acteurs du développement à part entière, de même que les acteurs de la société civile,
- 5- promouvoir un cadre institutionnel incitatif pour les accès aux services essentiels. L'initiative va être discutée au conseil d'administration d'ONU-Habitat en avril,
- 6- promouvoir un mécanisme d'observation mondial sur l'eau et l'assainissement afin notamment d'accélérer l'atteinte de l'objectif "eau",
- 7- contribuer à établir un mécanisme international incluant des acteurs intergouvernementaux et non gouvernementaux afin de fournir une information scientifique validée sur la biodiversité,
- 8- promouvoir l'amélioration de l'efficacité des agences opérationnelles des Nations Unies sur le terrain, grâce à des mesures dans deux domaines : le renforcement de l'autorité du Résident coordinateur (augmentation de ses moyens financiers et humains), la clarification des structures budgétaires des agences.

Des contributions écrites informelles sur les deux premiers sujets ont été remises au Secrétariat des Nations unies pour alimenter ses réflexions dans la phase de préparation du rapport du Secrétaire général de mars.

II. Autres objectifs

Par ailleurs les objectifs suivants se doivent d'être pris en compte :

2.1. - Promouvoir les Biens Publics Mondiaux.

La France estime qu'il faut relier la notion de BPM aux OMD. Une première étape en ce sens a été franchie lors de la présentation par le Président de la République d'un projet pilote associant une taxe sur le transport au financement de la lutte contre le Sida. Par ailleurs, la publication, en juin 2005, du rapport final de la "task force" fournira une argumentation technique supplémentaire pour mettre en évidence la complémentarité entre OMD et BPM.

Biens publics mondiaux

La notion de bien public est un concept de l'économie classique. La mondialisation de l'économie amène à transposer cette notion de l'État national, au niveau de la Communauté internationale.

Le groupe de travail international sur les biens publics a retenu la définition suivante :

Les Biens publics internationaux, mondiaux et régionaux visent à résoudre des problèmes qui :

- sont jugés importants par la Communauté internationale
- ne peuvent être correctement résolus par les pays agissant isolément
- doivent être abordés collectivement sur une base multilatérale par les pays développés et en développement

Six biens publics mondiaux sont considérés comme essentiel par le groupe de travail :

- (1) paix et sécurité,
- (2) commerce international,
- (3) stabilité financière internationale,
- (4) gestion durable des ressources naturelles,
- (5) prévention et contrôle des maladies transmissibles,
- (6) connaissance et recherche.

-1- **Assurer le succès du lancement du rapport du groupe de travail sur les BPM en juin à Paris**, puis sa présentation à l'ECOSOC et aux autres enceintes non communautaires où il sera discuté,

-2- Créer un consensus sur la nécessité de mettre en œuvre les recommandations du rapport, notamment par des interventions systématiques sur ce sujet dans toutes les réunions européennes (CAG-RELEX segment développement, réunions informelles des directeurs généraux, réunions informelles des ministres chargés du développement) et lors des consultations bilatérales.

-3- Remplir avec la Commission européenne et 14 autres pays membres, les engagements de Bonn en matière de **lutte contre le changement climatique** (mobilisation de 410M\$, dont 40,8 pour la France, de financements additionnels).

2.2. - Coordonner, harmoniser l'aide et renforcer son appropriation pour la rendre plus efficace

L'augmentation de l'APD stricto sensu et, en parallèle, le recours à des mécanismes innovants et additionnels de financement, doit survenir dans un cadre plus efficace. La réalisation des OMD, qui ne dépend pas uniquement de l'accroissement des flux d'aide, doit s'accompagner d'engagements pour en renforcer l'efficacité. Cela repose sur l'amélioration de la gouvernance, l'harmonisation des pratiques, l'alignement de l'aide sur des stratégies de lutte contre la pauvreté, intégrant les OMD, définies par les pays.

-1- Suite à l'adoption de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2 mars 2005) et conformément aux engagements qui y figurent, parvenir avant le sommet de septembre à un accord entre les bailleurs et les bénéficiaires sur la définition des douze objectifs quantitatifs (à horizon 2010) correspondant aux douze indicateurs contenus dans la Déclaration,

-2- Renforcer les liens entre DSRP et OMD à partir d'une revue des DSRP existants et en cours d'élaboration et en incluant des indicateurs sur la réalisation des OMD dans les évaluations des performances proposées par le FHN,

DSRP (Document stratégique de réduction de la pauvreté)

Les DSRP encore appelés CSLP (Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté) et en anglais PRSP sont des documents préparés par les gouvernements des PED (notamment par ceux qui bénéficient de l'initiative PPTe (pays pauvres très endettés) pour lesquels leur préparation et leur mise en œuvre effective constituent des étapes dans l'initiative) avec la participation de la société civile et en concertation avec les bailleurs de fonds. Ces documents partent d'une analyse de la situation en matière de pauvreté sur le terrain. Ils doivent ensuite décrire les stratégies que le pays entend mettre en œuvre au plan macro-économique, social et des réformes structurelles pour assurer une croissance forte en même temps qu'une réduction de la pauvreté. Ces stratégies doivent être accompagnées d'objectifs précis et de la définition des moyens qui seront mis en œuvre pour y parvenir. Un cadrage macro-économique et financier doit être réalisé pour assurer la faisabilité financière des stratégies. Enfin les DSRP prévoient un dispositif de suivi évaluation qui doit permettre aux pays ainsi qu'aux bailleurs de vérifier l'efficacité des mesures mises en œuvre. De façon globale, l'élaboration des DSRP, qui ont vocation à être remis à jour de façon régulière, est caractérisée par une approche :

- dirigé par les pays eux-mêmes avec la participation de la société civile,
- focalisée sur les résultats,
- globale (elle embrasse tous les aspects de la pauvreté),
- partenariale (elle implique les partenaires au développement bailleurs de fonds et société civile),
- de long terme (mesures suivies dans le temps orientées vers la réduction de la pauvreté)

-3- Mettre en œuvre les conclusions du groupe de travail ad hoc du Conseil sur la coordination et l'harmonisation de l'aide,

-4- Consolider l'initiative "éducation pour tous/procédure accélérée", renforcer le soutien aux politiques sectorielles et améliorer le processus d'harmonisation,

-5- Soutenir la mise en œuvre des "three ones" (une autorité, un cadre stratégique, un système de suivi et d'évaluation) qui constitue le pilote de l'harmonisation au niveau des pays en lutte contre la Sida.

Accord-cadre de Genève (juillet 2004) :

Les États membres de l'OMC ont adopté le 01/08/04 à Genève un accord cadre concernant les suites à donner aux négociations commerciales de Doha après l'échec de Cancun. Cet accord, même s'il n'est pas entièrement satisfaisant, constitue une avancée quant à la place faite aux PMA dans le commerce mondial : ses conclusions méritent donc d'être soutenues dans les négociations internationales par la partie française.

L'**accord agricole** comporte en effet les mesures suivantes :

- **élimination des subventions à l'exportation dans un délai à négocier ;**
- **diminution progressive des aides publiques**(internes) aux agriculteurs nationaux ;
- **amélioration de l'accès au marché par réduction des droits de douanes** principalement sur les produits les plus protégés, favorisant la concurrence extérieure ;
- **traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement**, avalisant la protection de certains secteurs agricoles au regard de leur importance pour la sécurité alimentaire, la garantie des moyens d'existence et de développement rural, qui bénéficieront d'un traitement plus flexible ; outre le **mécanisme de sauvegarde** spécifique en faveur des PED, une exemption est prévue pour les PMA sur la réduction des subventions à l'exportation de leurs produits agricoles.

Les documents cadres de partenariat et la nouvelle programmation par pays (mai 2005 - actualisée en mars 2006)

Afin d'assurer un meilleur pilotage stratégique de l'aide publique au développement, et pour renforcer le dialogue avec les pays partenaires, le Conseil interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 20 juillet 2004 a décidé la mise en place de documents-cadre de partenariat (DCP). Ces documents seront valables sur la période 2006-2008 et ils remplaceront les Documents de stratégie pays (DSP), mis en place de 2000 à 2005.

Les DCP sont une réponse à une demande plus générale des acteurs de l'aide publique au développement de disposer d'un cadrage pluriannuel à la fois des ressources et des priorités des interventions des bailleurs. La présente note rappelle ces attentes et le contexte d'apparition des DCP, elle précise les réponses originales proposées par la France à travers l'outil DCP, avant d'analyser les conditions de réussite et les risques potentiels qu'ils représentent.

I. Répondre aux attentes des bailleurs et des pays récipiendaires de l'aide.

1) Les attentes des pays récipiendaires.

Une grande partie des travaux sur l'efficacité de l'aide mettent en avant le besoin d'une meilleure prévisibilité de l'aide. Celle-ci a des aspects financiers, mais aussi institutionnels : c'est parfois autant la régularité des flux, l'assurance de pouvoir engager des plans pluriannuels en partie financés par l'aide dans certains secteurs, que le montant de l'aide extérieure apportée, qui compte. Cet horizon plus long de l'aide constitue aussi en lui-même un puissant moyen de stabiliser des institutions, donc une condition essentielle pour une meilleure appropriation de l'aide. Une demande récurrente des pays du Sud est donc d'obtenir une plus grande visibilité des interventions des bailleurs et de leur stratégie sur plusieurs années dans chaque pays.

Les pays récipiendaires de l'aide ont également pour souci de clarifier leur dialogue avec tous les bailleurs en vue de savoir qui fera quoi dans les années à venir. Ce besoin est d'autant plus fort que les pays du Sud doivent eux-mêmes renforcer la cohérence de leur stratégie de développement (Document stratégique pour la réduction de la pauvreté – DSRP).

2) Les attentes des bailleurs vont dans la même direction.

Ils recherchent tous une meilleure lisibilité de leur aide pour une plus grande légitimité de leurs interventions, et une plus grande efficacité en évitant les interventions sectorielles éparpillées. Pour toutes ces raisons, tous les grands bailleurs bilatéraux et multilatéraux ont mis en place un cadre de programmation pluriannuel de leur aide. Mais leurs réponses sont loin d'être uniformes et varient selon les pays ou organisations.

II. Les principes des DCP mis en œuvre par la France.

L'expérience des DSP (2000-2005) a permis de tirer des enseignements et de réformer l'outil français de programmation pluriannuelle mis en place dès 2000. Ce nouveau cadre exprime plusieurs choix qui fondent son originalité. Les DCP ont notamment l'ambition d'être des leviers de changement et de modernisation de l'aide française, et pas uniquement l'étalement sur trois ans des programmations annuelles existantes.

2.1 Un outil offrant une vision globale de l'aide, à moyen terme.

Les DCP associent l'ensemble des acteurs et moyens publics de l'aide française, notamment le ministère des Affaires étrangères (MAE), le ministère des Finances (MINEFI) et l'Agence française de Développement (AFD). Tous les instruments de l'aide doivent être pris en compte dans le DCP : aide projet, aide programme, assistance technique, prêts concessionnels souverains et non souverains, réserve pays émergents, etc. L'horizon choisi est le moyen terme avec une validité de trois ans (2006-2008).

2.2 Un outil qui renforce la cohérence sur le terrain et en centrale.

La cohérence initiale est garantie par l'ambassadeur (il est le responsable du DCP). Elle est renforcée par l'examen interministériel (AFD incluse), conduit à Paris, des projets envoyés par les postes. Les projets sont ensuite discutés localement avec les autorités des pays concernés. La cohérence des orientations proposées est ainsi vérifiée à plusieurs niveaux, sur le terrain et en centrale.

2.3 Le choix affirmé d'approfondir la sélectivité de l'aide française.

Les DCP doivent apporter plus de lisibilité et de cohérence à la politique de coopération française, mais ils sont également un instrument de modernisation de cette politique qui vise à renforcer l'une de ses grandes priorités : la concentration sectorielle. Dans ce but, les règles retenues pour les DCP sont les suivantes :

2.3.1 L'objectif de concentration concerne les sept secteurs qui contribuent à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et qui font l'objet de stratégies sectorielles, à savoir :

- éducation,
- eau et assainissement,
- santé et lutte contre le sida,
- agriculture et sécurité alimentaire,
- développement des infrastructures en Afrique sub-saharienne,
- protection de l'environnement et de la biodiversité,
- développement du secteur productif.

2.3.2 Les DCP doivent identifier un à trois secteurs (selon l'importance de l'aide française dans le pays) parmi les sept secteurs énumérés ci-dessus, sans combiner plusieurs secteurs.

2.3.3 Les secteurs retenus devront concentrer 80 % environ des décaissements et des nouveaux engagements au titre de l'aide bilatérale destinée aux sept secteurs OMD, tous instruments confondus.

2.3.4 Concernant les éventuels secteurs OMD hors concentration (20 % restants), ils feront l'objet d'un bilan de nos interventions afin de pouvoir se prononcer, en 2008, sur leur éventuelle réintégration parmi les secteurs de concentration dans le prochain DCP.

2.3.5 Le DCP précise, le cas échéant, la stratégie et le calendrier de désengagement progressif de certains secteurs hors concentration, en tenant compte de la stratégie des autres bailleurs de fonds et en premier lieu de l'action de la Commission européenne.

2.4 Un processus graduel

- i. la concentration annoncée est un objectif pour la période 2006-2008 qui n'obligera pas à interrompre les actions en cours d'exécution si certaines n'entraient plus dans les priorités du DCP,
- ii. seuls 30 pays sont concernés dans un premier temps,

- iii. la sélectivité de l'aide française est centrée sur les OMD,
- iv. les règles retenues ménagent une marge de flexibilité d'environ 20 % des crédits,
- v. 3 secteurs d'intervention sont possibles et non un seul comme en Allemagne.

2.5 Equilibrer la priorité aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et les interventions dans les secteurs à dimension régalienn

Les DCP inscrivent fortement les sept secteurs OMD qui font l'objet de stratégies sectorielles comme des priorités de l'aide française. Pour autant, les secteurs complémentaires des précédents, à dimension régalienn, gardent une place équivalente dans le DCP. Il s'agit de la gouvernance au sens large, du soutien à la francophonie, de la coopération universitaire et de recherche, de l'action culturelle. Dans ces secteurs (appelés parfois "transversaux"), le DCP précise aussi la stratégie choisie.

2.6 Accroître les efforts d'harmonisation

C'est là une autre priorité de la modernisation en cours de l'aide française. La recherche d'une meilleure articulation des interventions françaises concerne tous les partenaires bilatéraux et multilatéraux de la France, et particulièrement la Communauté européenne. A cet égard, le DCP explicite la stratégie française vis-à-vis de la Communauté européenne (rappelons que la France est le premier contributeur au FED, à hauteur de 24 % de ses crédits) et des autres bailleurs bilatéraux européens.

L'objectif est, d'une part, d'agir de manière plus coordonnée entre bailleurs (harmonisation des procédures et des conditionnalités ; cofinancement de projets, voire délégation de la gestion de nos crédits à un partenaire chef de file) et, d'autre part, de veiller à la complémentarité de nos interventions entre les différents secteurs.

Dans ce but, les DCP incluent une annexe, sous la forme d'un tableau indiquant, pour chacun des sept secteurs OMD de l'aide française :

- si le pays a retenu ce secteur comme priorité de sa politique de développement et quel est le besoin de financement identifié ;
- quels sont les bailleurs de fonds qui interviennent en précisant le montant de leur aide sur la durée du DCP et les instruments utilisés (aide projet, aide programme, aide budgétaire globale) ;
- quelles sont les interventions de la France et leur part dans le financement global de ces secteurs.

Lorsque la France est le premier bailleur bilatéral dans le pays, le DCP décrit la stratégie française de coordination d'ensemble de l'aide en appui au DSRP ainsi que les secteurs pour lesquels la France peut jouer un rôle de chef de file dans la coordination des bailleurs.

Les DCP seront les documents de référence de la programmation par pays de l'aide française. Chaque année, une Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) réunira sous la présidence du ministre chargé de la coopération, les acteurs publics de l'aide française. Elle établira une programmation indicative des ressources allouées à chaque pays dans le cadre des documents-cadre de partenariat, qui seront validés à cette occasion, et procédera à une revue du portefeuille des opérations en cours. Cette programmation prendra en compte les résultats obtenus les années précédentes et les différents critères retenus pour l'allocation des ressources.

III. Les questions ouvertes : risques potentiels et conditions de réussite des DCP.

La mise en place de ces nouveaux outils pose un certain nombre de questions qui doivent aussi affronter les autres bailleurs, notamment les plus importants d'entre eux pour qui, en particulier, la recherche de sélectivité est toujours un défi. Nous examinons donc dans cette partie les conditions de réussite des DCP.

3.1 DCP triennaux et programmation budgétaire annuelle : comment les réconcilier ?

La COSP doit articuler les deux logiques, qui sont totalement complémentaires. Les DCP seront d'autant plus forts que leurs orientations se retrouveront effectivement dans les programmations annuelles qui ne sauraient disparaître.

Le cadre indicatif sur trois ans offre de la souplesse (possibilité d'alterner les interventions dans des secteurs différents selon les années, en fonction des ressources budgétaires), tout en limitant les domaines d'interventions des acteurs français sur le terrain.

3.2 Comment réussir à rassembler tous les acteurs, mais surtout tous les instruments, très divers, de l'aide française ?

Il s'agit d'une réelle difficulté à surmonter. Ce travail est complexe et un résultat pleinement satisfaisant pourra prendre quelques années. Cette difficulté est rencontrée par tous nos partenaires dont les interventions mettent en jeu des moyens élevés.

Il convient d'ajouter que ce défi porte aussi sur le bon phasage à obtenir dans le recensement des différents instruments pluriannuels (aide-projet, Contrats Désendettement Développement C2D, Réserve Pays émergents,...) vis-à-vis de la stratégie nationale du pays partenaire.

3.3 DCP et stratégies sectorielles : quel gage de leur cohérence ?

La question se pose de savoir si la sélectivité exigée par le DCP ne risque pas d'entraîner la marginalisation de certains secteurs (par exemple l'environnement, la santé,...) vis-à-vis desquels la coopération française a aussi des engagements importants.

Sur ce point, la réponse appropriée passe sans doute par le suivi (en cours de définition) des stratégies sectorielles, qui reposeront non seulement sur un pilier "pays" (le DCP) mais aussi sur un pilier "régional" (pour le SIDA, la biodiversité par exemple), qui sera parfois déterminant.

3.4 Les DCP ne sont-ils pas un cadre trop rigide ?

Les DCP ne correspondraient-ils pas à une conception trop rigide des dispositifs nationaux d'aide? A l'appui de cette interrogation, on évoque parfois le DFID qui réfléchit actuellement à faire évoluer son cadre de programmation pluriannuel vers des documents "glissants", évolutifs et non figés, sur 5 ans, avec des objectifs intermédiaires vers la cible clé des OMD en 2015.

Cette approche de l'un de nos partenaires, qui reste au stade de la réflexion aujourd'hui, comporte aussi des risques, notamment celui d'une dilution des interventions. Par ailleurs, ce type de critique n'a de sens que dans le cas d'un dispositif d'aide déjà sélectif.

3.5 DCP français et DSP européens : des risques d'incohérences ?

La question mérite d'être posée. Toutefois, ce risque est évité d'emblée du fait que les DCP sont fondés sur l'analyse des DSP européens, ce qui est nouveau et rappelé dans les instructions aux ambassades. Cette référence aux DSP européens acquiert même un poids sans précédent et c'est une des avancées majeures qu'apporte l'outil DCP.

Il n'en demeure pas moins qu'à terme, le rapprochement avec les autres pays membres de l'UE et la Commission pourra amener à la mise en place, voire à la généralisation, de documents multi-bailleurs européens.

- Les 30 pays concernés : Maroc, Côte d'Ivoire, Sénégal, Tunisie, Algérie, Mali, Vietnam, Burkina Faso, Bénin, Cameroun, Madagascar, Niger, Tchad, Liban, Djibouti, Cambodge, Guinée, Togo, Centrafrique, Mozambique, Mauritanie, Afrique du Sud, Territoires palestiniens, Haïti, Laos, République du Congo, Comores, Nigeria, Ethiopie, Angola.

- Prochaines étapes 2005 : le dialogue sur le projet de DCP avec le pays partenaire concerné a débuté en mai. La validation définitive des DCP lors d'une conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) est prévue à l'été 2005.

Les enjeux de la mobilisation des opérateurs français sur les financements communautaires et multilatéraux (mai 2005)

Quelques semaines après les cinquièmes Rencontres françaises de la coopération communautaire et multilatérale (RFCM), rendez-vous annuel entre le ministère des Affaires étrangères et les opérateurs français actifs sur le "marché" de l'aide communautaire et multilatérale, les Notes du jeudi présentent les enjeux de la mobilisation de l'expertise française publique et privée sur les appels d'offre internationaux en matière de coopération et de développement. L'aide publique au développement sera ici présentée comme un marché pour les opérateurs français en matière de conseil et d'ingénierie, dont la mobilisation représente un vecteur potentiel d'influence pour la France.

I. Les financements communautaires et multilatéraux : marchés, acteurs, contraintes, enjeux.

1) Différents marchés pour différents opérateurs.

- Il existe deux catégories principales de passations de marché

Dans les appels d'offre, le projet est presque entièrement prédéfini et le maître d'ouvrage sous-traite la mise en œuvre à un opérateur. Les appels d'offre s'adressent en général (mais pas toujours) à des opérateurs de droit privé qui évoluent dans le secteur concurrentiel, n'ont aucune participation financière à apporter et prélèvent une marge sur leur prestation. Les appels d'offres, locaux ou internationaux, sont la règle commune en matière de passation des marchés (Commission européenne, Banque mondiale, banques régionales...). En matière d'ingénierie et de conseil, ils n'atteignent pas les montants des marchés de travaux publics, mais peuvent représenter plusieurs millions d'euros.

Les opérateurs qui répondent à des appels d'offre doivent être dotés de solides références tant financières que techniques, pour passer avec succès le filtre de la présélection. Ils ont aussi besoin d'une bonne capacité de prospection et d'information commerciale.

Dans les appels à propositions (ou appels à projets), les opérateurs définissent le projet à partir de termes de référence et reçoivent son financement. Ces appels, beaucoup utilisés par la Commission européenne, sont en général (et parfois exclusivement) destinés à des organismes de solidarité (ONG notamment), à des institutions d'intérêt général (universités, organismes de recherche...) ou à des structures administratives (cas des jumelages institutionnels¹).

Les appels à projets exigent en général un cofinancement de la part du bénéficiaire. L'apport financier européen permet à l'organisme sélectionné de prendre en charge des coûts additionnels, y compris des prestations de sociétés privées, mais ne lui permet pas de retirer de l'opération un bénéfice financier. Les volumes des projets ainsi financés dépassent assez rarement 1 M€.

La concurrence s'est fortement accrue ces dernières années pour les appels d'offres comme les appels à projets, ce qui impose de disposer d'un niveau de compétence croissant. Le succès passe en général par la constitution de groupements (consortia), le plus souvent internationaux.

1) Voir la Note du jeudi "Les jumelages institutionnels", février 2005.

- *Le marché de l'aide publique au développement intéresse un large spectre d'organisations.*

Une caractéristique de la situation française réside dans la coexistence d'organisations privées (associations, professions libérales, sociétés de conseil, d'expertise, d'ingénierie, bureaux d'études...) et publiques (établissements publics, universités, centres de recherches, groupements d'intérêt public, collectivités locales...). Dans le domaine privé, les tailles et les parts de marché diffèrent du tout au tout. D'un côté se détachent quelques "poids lourds" (à l'échelle hexagonale) bien rodés aux mécanismes de positionnement et de réponse aux appels d'offres internationaux sur financements communautaires et multilatéraux. De l'autre côté existe une nébuleuse d'opérateurs de structures diverses dont la taille peut être très réduite (y compris les très nombreux experts "free lance") qui, sauf exceptions, sont peu présents à l'international sur le communautaire et le multilatéral.

- *Les opérateurs français font face à trois types de contraintes.*

Contraintes de positionnement. Les opérateurs ont intérêt, afin de limiter les risques politiques, à être présents sur des pays ou des zones géographiques différentes. De même, du fait des règles d'attribution des marchés, ils recherchent une diversification des bailleurs. Enfin, les tendances sectorielles (pour ne pas dire les "modes" dont le monde de l'aide au développement est coutumier) évoluant rapidement, une diversification thématique est aussi souvent nécessaire. Cette triple diversification a un coût élevé puisque l'efficacité maximale serait au contraire obtenue par concentration sur un petit nombre de pays, bailleurs et secteurs.

Contraintes économiques. Les coûts de prospection sont très élevés et sont désormais amplifiés par les politiques de déconcentration des agences d'aide. Par ailleurs, la rentabilité des contrats du "development business" est intrinsèquement faible (de l'ordre de 3 %). Enfin, le marché de l'aide publique au développement se caractérise par la lenteur des décaissements (6 à 7 mois de délai en moyenne pour le règlement des factures), voire par les défauts de paiement de la part du maître d'ouvrage national (notamment pour la dernière tranche des paiements), d'où des coûts financiers importants et des problèmes de financement global des sociétés, les banques n'étant pas intéressées par ce secteur.

Contraintes structurelles. La France dispose en général d'une expertise remarquable et reconnue, mais dans certains domaines le nombre d'opérateurs demeure faible (santé, tourisme, finances, expertise comptable et juridique...). De façon générale, il n'y a pas en France de grands opérateurs de conseil et d'ingénierie comme il en existe au Royaume Uni et en Allemagne, car historiquement les prestations pour l'État français, assurées essentiellement par les services techniques publics, n'ont pas constitué pour les sociétés privées une base nationale sur laquelle s'appuyer pour conquérir les marchés internationaux. Les quelques sociétés françaises qui réussissent sur le marché multilatéral sont fortement spécialisées à l'export et n'ont guère de base en France. C'est l'inverse de certaines grandes sociétés britanniques, qui font l'essentiel de leur chiffre d'affaires sur leur propre sol national, et dont l'activité APD n'est qu'un appoint. Enfin, on souligne souvent le manque de structuration des sociétés nationales d'ingénierie et de conseil dans de nombreux secteurs. L'offre française peine à s'organiser.

II. Les enjeux stratégiques de la présence des opérateurs français sur les financements communautaires et multilatéraux.

Suivant les définitions retenues, on peut considérer que les engagements des bailleurs de fonds multilatéraux à l'égard des pays en transition ou en développement sont d'un ordre de grandeur d'environ 50 à 100 milliards de \$ US en année courante (conseil, travaux, fournitures). La place des opérateurs français est traditionnellement solide dans les domaines des technologies et des infrastructures. Cependant, le "retour" pour les opérateurs français ne correspond pas toujours aux coûts de ces financements pour notre pays. De plus, la nature de l'aide évolue et le poids relatif de ces secteurs y est en diminution, tandis qu'émergent de nouvelles priorités : social (éducation, formation, santé), gouvernance (État et entreprises)... Les opérateurs français doivent également être présents dans ces domaines.

Les activités de conseil (incluant également les études et l'assistance technique) représentent globalement environ un quart du total de l'aide. Cette part varie fortement selon les programmes des bailleurs : elle est par exemple inférieure à 20 % pour le Fonds européen de développement, riche en projets d'infrastructures et de 60 % pour d'autres programmes de la Commission Européenne comme PVD/ALA (programme de coopération avec les pays d'Amérique Latine et d'Asie) et MEDA (programme de coopération avec les pays méditerranéens).

Le secteur du conseil revêt une importance particulière car il contribue largement à la définition de concepts, de référentiels et de normes qui influencent le développement ultérieur et les prescriptions futures dans les pays concernés. Ceci est vrai non seulement dans les domaines techniques, mais plus encore dans les domaines institutionnel, éducatif et administratif. Plus largement, la diffusion de l'expertise française est un vecteur décisif de la présence économique de la France dans le monde.

Il est donc d'un intérêt capital que les opérateurs français conservent et améliorent leur accès au marché de l'APD communautaire et multilatérale. Il appartient à l'État d'y veiller, dans le respect des spécificités des opérateurs et des règles de la concurrence. La plupart des pays bailleurs d'APD mettent en œuvre des stratégies pour épauler leurs opérateurs sur le marché multilatéral. La France, longtemps en retard sur ce sujet, ne fait plus exception en la matière, et, à travers ses réseaux de représentation à l'étranger (Missions économiques, Services de Coopération et d'Action culturelle, Services de Coopération technique internationale de police, etc.), développe son appui aux opérateurs français.

III. Le dispositif du ministère des Affaires étrangères pour la mobilisation des opérateurs.

L'activité d'ingénierie et de conseil ne se distingue pas fondamentalement des autres activités économiques et les financements des bailleurs multilatéraux ne représentent qu'une part, plus ou moins importante, des opportunités commerciales pour les entreprises françaises dans un pays. Traditionnellement, les missions économiques françaises à l'étranger n'ont pas donné à ce secteur une attention particulière, ce qui a justifié que les services des Affaires étrangères, en lien avec elles, mettent récemment en œuvre une stratégie spécifique. Cette stratégie repose sur les services centraux, les services déconcentrés et le groupement France Coopération Internationale (FCI).

1. Les services centraux prennent en charge la coordination stratégique.

La DGCID (et plus particulièrement sa sous-direction de la stratégie et des questions multilatérales) est l'interface entre nos stratégies nationales de coopération et les politiques de développement des institutions communautaires et multilatérales. Elle assure également une coordination entre FCI, dont elle suit l'ensemble de l'activité, et l'action multilatérale des postes déconcentrés.

La DGCID organise depuis 2001, et conjointement avec FCI depuis 2004, les Rencontres françaises de la coopération communautaire et multilatérale, événement annuel, qui a pour objet de rassembler un grand nombre d'opérateurs publics et privés, de dimensions variées, autour de débats sur leur participation aux appels d'offres internationaux en matière de coopération et de développement. Les 5^{èmes} RFCM se sont tenues cette année le 15 avril, et ont mis l'accent sur la coopération communautaire dans les Balkans occidentaux et dans la zone méditerranéenne.

2. Les services de Coopération et d'Action culturelle (SCAC) apportent leur connaissance du contexte local

L'action des SCAC se déploie à trois niveaux

- la connaissance des stratégies des bailleurs et l'analyse détaillée de leur mise en œuvre dans chaque pays (programmation par secteur avec les volumes concernés). En effet, la plupart des actions conduites par la majorité des bailleurs sont préparées et suivies dans le pays bénéficiaire, notamment en ce qui concerne la sélection des prestataires.

- la relation avec les organismes bénéficiaires. Ceux-ci sont soit des administrations, soit des institutions publiques, avec lesquelles les agents du SCAC ont de nombreux contacts. Ces contacts permettent, dès lors que des programmes sur fonds multilatéraux sont en préparation ou en cours d'exécution, de cerner les volets sur lesquels des opérateurs français pourraient se positionner. Dans cette démarche, le SCAC peut constituer une force de proposition pour aider à la définition des besoins des bénéficiaires locaux du financement multilatéral et effectuer cette approche en liaison étroite avec la mise en œuvre des actions bilatérales.

- la mobilisation des opérateurs, dans le respect absolu des règles de la concurrence. C'est aux opérateurs, publics et privés, qu'il revient en fait de se mobiliser in fine, en fonction d'une stratégie qui leur est propre. Il convient donc de parler ici de dialogue, établi très en amont de la phase d'appel d'offres sur la base des informations recueillies : compétences attendues, critères financiers et économiques requis par l'organisme qui lance la sélection, expérience des opérateurs français dans le pays.

La création en 2001 de "correspondants multilatéraux"

Par ailleurs, depuis 2001, chaque poste désigne, le plus souvent au sein du Service de Coopération et d'Action culturelle, un "correspondant multilatéral", qui a pour tâches principales :

- d'assurer une veille sur les financements communautaires et multilatéraux dans son pays de résidence ou sa région de compétence (à l'aide notamment du site d'information FCI-IFIS),

- d'avoir des contacts réguliers avec les représentations locales des bailleurs de fonds ou leur siège et avec les ministères techniques des pays bénéficiaires susceptibles de faire appel à de l'assistance technique via des appels d'offres internationaux,

- de contribuer à la mobilisation des opérateurs français sur les appels d'offres lancés par les bailleurs de fonds communautaires et multilatéraux, par :

- la diffusion auprès de ces opérateurs, directement ou par l'intermédiaire du Département, de tout élément les intéressant dans leur démarche de positionnement sur les financements communautaires et multilatéraux,

- l'appui, en tant que de besoin, à l'identification d'experts ou d'organismes locaux susceptibles d'être associés à des offres sur financements communautaires et multilatéraux,

- la prise en charge et organisation par le poste de missions de pré-positionnement (prospection, identification) et de préparation de réponses à des appels d'offres ; appui aux opérateurs lors de ces missions pour, notamment, rencontrer les représentations locales des bailleurs, les contreparties locales, l'expertise locale...

3. Le GIP France Coopération Internationale assure la promotion de l'expertise française

Une création ad hoc pour des missions précises

Le groupement d'intérêt public (GIP) France Coopération Internationale² a été créé en avril 2002 à l'initiative du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État. Il a pour mission la promotion de l'expertise française de coopération et de développement ainsi que la réalisation de missions de coopération.

2) <http://www.fci.gouv.fr>

La mission de FCI suit plus précisément trois axes :

- Mobiliser l'expertise publique de courte et moyenne durée et amplifier le soutien aux programmes de jumelages institutionnels européens ;
- Amplifier l'appui aux opérateurs nationaux publics et privés qui travaillent à l'international et organiser des partenariats public/privé internationaux ;
- Gérer des missions d'assistance technique de courte et moyenne durée, suite à des commandes directes, dans les pays en situation de post-crise et de transition au développement.

En raison de son positionnement au service de l'expertise française, FCI ne présente jamais de soumissions dans les appels d'offres qui pourraient faire concurrence aux opérateurs nationaux.

Une structure légère

Le GIP, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, bénéficie de subventions de fonctionnement accordés par le ministère des Affaires étrangères. Il conduit son action au niveau interministériel via son réseau de correspondants ministériels et au niveau international via le réseau européen des agences de mise en œuvre des programmes de coopération (EUNIDA). La structure comprend une direction générale et trois divisions opérationnelles, ainsi que deux correspondants, à Bruxelles et à Washington :

- **la division "Expertise publique" est en charge de la mobilisation de l'expertise publique et de l'appui aux jumelages institutionnels européens dans lesquels sont impliqués les ministères et certains opérateurs publics ;**
- **la division "Expertise privée" assure un suivi des appels d'offres multilatéraux et des projets "déliés" des agences nationales, dans le but de favoriser une meilleure présence de l'offre française. Cette division fournit également un appui personnalisé aux opérateurs privés.**
- la division des opérations est responsable de la gestion des missions civiles de courte et moyenne durée, y compris les missions post-crise.

Il existe un paradoxe français en matière d'expertise. Alors que la qualité des experts français en matière de conseil et d'ingénierie est reconnue par les acteurs de la coopération communautaire et multilatérale, la présence des opérateurs français - tant publics que privés - est très inégale sur les financements communautaires et multilatéraux, y compris dans les zones traditionnelles d'influence française. L'expertise française ne trouve pas encore dans le dispositif administratif l'assistance qui lui permette d'améliorer ses performances, ce qui a pour conséquences d'une part un manque à gagner pour nos opérateurs et d'autre part un déficit d'influence pour la France.

Au delà de la nécessaire adaptation du réseau français de coopération à la dimension communautaire et multilatérale de son activité, la création du GIP France Coopération Internationale a pour objet de répondre à ces deux préoccupations. Elle doit permettre le décloisonnement de l'expertise française et d'atténuer les obstacles qui handicapent nos capacités sur le marché de la coopération internationale et du développement. Au vu des enjeux stratégiques et financiers relatifs à la mobilisation des opérateurs français dans ce domaine, l'activité de FCI devrait se développer sensiblement dans les années à venir.

Chiffres définitifs de l'aide publique au développement française en 2004. Prévisions pour 2005 et 2006 (décembre 2005)

A l'occasion de la toute récente publication des chiffres officiels de l'APD 2004 par l'OCDE, les Notes du jeudi formulent quelques faits saillants concernant les chiffres de l'aide française.

Le CAD (Comité d'Aide au Développement) de l'OCDE a récemment rendu publics les chiffres de l'aide publique au développement (APD) pour 2004, sur la base des déclarations faites par les membres et par les organisations internationales associées¹.

La timide reprise de l'APD mondiale amorcée depuis 2002 se poursuit : en 2004, l'APD mondiale progresse de 5,9 % en termes réels par rapport à l'année 2003 qui elle-même enregistrait une hausse de 4,3 % par rapport à 2002. Le taux d'effort de l'ensemble des États membres du CAD atteint 0,26 % du RNB en 2004 (contre 0,25 % en 2003, 0,23 % en 2002 et 0,22 % en 2001). Le CAD voit là un pas vers les engagements pris à Monterrey, dont la prise en compte devrait aboutir en 2006, selon ses estimations, à une APD des pays membres de l'OCDE égale à 0,30 % de leur RNB. A l'horizon 2010, les pays du CAD pourraient revenir au niveau de 0,35 % de leur RNB, comme au cours des décennies 1970 et 1980. Si l'on ne peut parler de changement d'échelle ("scaling up"), il s'agit néanmoins d'un spectaculaire rattrapage ("catching up"), presque aussi spectaculaire que la dégringolade observée de 1992 (0,33 %) à 1997 (0,22 %).

L'aide multilatérale est l'élément moteur de l'APD mondiale en 2004 et les annulations de dette marquent temporairement le pas. Fait marquant, l'aide-projet et l'aide-programme enregistrent une progression sensiblement plus forte que les années précédentes (+13 % par rapport à 2003).

I. La France respecte ses engagements.

L'APD française s'établit en 2004 à 6 820 millions d'euros (voir tableau III en annexe), soit, en euros, une progression de 6 % par rapport à 2003 après une hausse de 10 % entre 2002 et 2003. Traduits en dollars par le CAD, la France se situe à 8 473 M\$, au 3^e rang des pays du CAD entre le Japon et le Royaume Uni, loin derrière les États Unis.

Toutefois, du fait de la croissance du RNB et des arrondis utilisés, l'APD reste comme en 2003 à 0,41 % du RNB, alors que l'engagement pour 2004 était de 0,42 %. La France est au 7^e rang des pays du CAD derrière les pays scandinaves, le Luxembourg, les Pays Bas et le Portugal, et juste devant un groupe comprenant la Belgique, l'Irlande, la Suisse, le Royaume Uni et la Finlande. Dans une perspective historique, la France sort à peine d'un "creux de la vague" particulièrement marqué, ayant atteint son maximum il y a à peine plus de 10 ans (0,62 % du RNB en 1994) et son minimum six ans plus tard (0,31 % du RNB en 2000).

1) Pour la France, c'est Direction Générale du Trésor et de la Prévision Economique (bureau F3) qui collecte les informations auprès du grand nombre d'intervenants français dans l'APD, vérifie la cohérence des données et en effectue la synthèse. Cette diversité des acteurs explique le délai de production de ces chiffres définitifs.

Evolution de l'aide française de 1991 à 2004 :

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Montants millions €	5 853,3	6 256,1	6 624,9	7 020,6	6 445,8	5 833,7	5 482,0	5 014,5	5 181,5	4 454,0	4 687,6	5 821,3	6 419,7	6 820
APD /RNB	0,56 %	0,58 %	0,60 %	0,62 %	0,55 %	0,48 %	0,44 %	0,38 %	0,38 %	0,31 %	0,32 %	0,38 %	0,41 %	0,41 %

L'élément le plus marquant de la déclaration française 2004 est la hausse importante de l'aide multilatérale (presque + 30 %) du fait de l'accélération des appels du Fonds Européen de Développement (FED) et du rattrapage de nos retards de versements de 2003, ainsi que de l'augmentation très sensible de notre contribution annuelle au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. En 2004, la part du multilatéral dans l'aide française s'établit à 34 %, au même niveau que 2002, ce qui correspond plus ou moins à la réalité du profil de notre aide (1/3 de multilatéral).

Evolution de la part multilatérale de l'APD française de 1990 à 2003 :

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
% multi	22,3 %	24,3 %	22,7 %	22,3 %	24,2 %	23,2 %	24,7 %	27,7 %	27,4 %	31,1 %	38,2 %	34,1 %	28,1 %	34,0 %

En 2004, les annulations et consolidations de dettes (1,4 Md) ont marqué le pas tant au niveau de la mise en œuvre de l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE) qu'à celui des annulations hors PPTE. Ceci est notamment lié au retard pris par le Cameroun. Rappelons que la comptabilisation de l'annulation de la dette irakienne n'intervient qu'à partir de 2005. Ainsi les annulations de dettes ne représentent-elles "que" 20,7 % de l'aide française en 2004, ce qui représente tout de même près d'un tiers de l'aide bilatérale.

L'analyse par acteurs fait ressortir les points suivants :

- l'APD provenant du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI) a baissé de 14 % entre 2003 et 2004 du fait de la diminution des annulations de dettes : le Minefi représente, en 2004, 38 % de l'APD française, dont plus de la moitié en annulations. Notons que le solde des prêts du Trésor intervient en négatif, comme les années précédentes, les remboursements étant supérieurs aux nouveaux décaissements ;
- l'APD transitant par le MAE a augmenté de 27 % par rapport à 2003. Cette progression est surtout due à l'aide multilatérale (+55 %) du fait notamment de la contribution de 100 M€ au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et de la forte hausse des appels à versements du FED. De plus, en 2004, les décaissements de l'aide-projet enregistrent également une forte progression (+25 %), quoique que le FSP reste à un niveau historiquement faible. Au total, en 2004, la part du MAE dans l'APD française s'établit à 29 % (y compris le FED, et les enveloppes dons fournies à l'AFD) ;
- le montant de l'APD mis en œuvre par l'AFD s'élève à 53 M€, soit moins de 1 % de l'APD française. Ce chiffre quelque peu trompeur résulte de la comptabilisation des dons au titre du MAE, et du mode de calcul par l'OCDE de l'APD concernant les prêts, où sont pris en compte les mesures de flux disponibles pour le développement. L'APD au sens de l'OCDE comptabilise les prêts nets (versements liés aux nouveaux prêts d'où sont déduits les remboursements intervenus pendant l'année). En versements bruts, et en ajoutant les dons, la part de l'APD (brute) mise en œuvre par l'AFD s'élève à 9 %;

- deux composantes de l'APD française connaissent une progression importante entre 2003 et 2004 : l'aide aux réfugiés (+11 %) et l'«écolage» (coûts des étudiants étrangers en France : +15 %). Notons que ces deux composantes, qui représentent ensemble 17 % de notre APD totale et plus du quart de notre APD bilatérale, sont par définition constatées ex-post, et ne peuvent faire l'objet d'aucune programmation.

L'analyse par pays bénéficiaires fait ressortir que le continent africain reste la priorité géographique de l'aide française : il reçoit en 2004 66 % de l'aide bilatérale, tous instruments confondus. L'Afrique subsaharienne concentre 53 % de cette aide du fait du poids des annulations de dettes.

La répartition par zone géographique est la suivante :

versements nets 2004 en millions	montants	%
Europe	144,85	3,2 %
Afrique du Nord	557,02	12,4 %
Afrique sub-saharienne	2 385,44	53,2 %
Amérique du Nord et Amérique centrale	170,73	3,8 %
Amérique du Sud	105,53	2,4 %
Moyen-Orient	121,29	2,7 %
Asie du sud et Asie Centrale	99,04	2,2 %
Extrême Orient	224,47	5,0 %
Océanie	91,92	2,1 %
APD non affectée	580,46	13,0 %
Total des versements bilatéraux	4 480,75	100,0 %

En 2004, la répartition par groupes de pays bénéficiaires selon la tranche de revenu est la suivante

versements nets 2003 en millions	montants	%
Pays moins avancés	1 826,56	40,8 %
Pays à faible revenu	405,91	9,1 %
Pays à revenu intermédiaire tranche inférieure	815,21	18,2 %
Pays à revenu intermédiaire tranche supérieure	328,43	7,3 %
Pays à revenu élevé	0,93	
APD non ventilée ou non spécifiée	1 103,71	24,6 %
Total des versements bilatéraux	4 480,75	100,0 %

La part de l'aide bilatérale destinée aux PMA atteint 0,11 % du RNB en 2004. Ce pourcentage a fortement augmenté depuis quelques années (il s'établissait à 0,05 % en 2000). Cette progression est liée au fait qu'un nombre de pays concernés par les allègements de dettes sont des PMA, ce qui ne sera plus le cas à partir de 2005 avec les annulations de dettes irakiennes et nigérianes. L'objectif rappelé dans la déclaration finale du sommet des Nations Unies est d'atteindre 0,15 %.

Le tableau I, joint en annexe, donne les trente premiers bénéficiaires de l'APD française en 2004. Ce classement ne comprend pas les TOM (Mayotte et Wallis et Futuna qui seraient respectivement en 4ème et 19ème position). Ce tableau fait ressortir les points suivants :

- les 10 premiers bénéficiaires concentrent 40 % de l'APD bilatérale;
- la priorité à l'Afrique s'illustre par le fait que 25 des 30 premiers bénéficiaires sont sur le continent africain.

Le tableau II donne les trente premiers bénéficiaires de l'APD française hors dette : le Maroc est en première place de ce classement, ce qui reflète le volume de notre coopération technique avec ce partenaire. Les 10 premiers bénéficiaires concentrent 31 % de l'APD bilatérale hors dette, parmi ces dix premiers bénéficiaires on trouve les trois pays du Maghreb, quatre pays d'Afrique (Sénégal, Mali, Burkina Faso et Madagascar), deux pays asiatiques (le Vietnam et la Chine).

II. Estimations pour 2005 et prévisions pour 2006

En 2005, selon les estimations élaborées par la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique, l'APD française augmente de plus de 1,2 milliard €, soit une progression de 19 % par rapport à 2004, et atteint un niveau de 0,47 % du RNB, très supérieur à l'objectif de 0,44 %. Cette progression résulte d'une véritable explosion des annulations de dettes qui atteignent 2,8 milliards € en 2005 contre 1,4 milliard € en 2004. Les allègements de dette du Nigéria et de l'Irak génèrent à eux seuls un montant d'APD de 1,5 milliard € (respectivement 1 milliard pour le Nigéria et 500 millions € pour l'Irak). Pour ce qui concerne les pays pauvres très endettés (PPT), les annulations de dette touchent le Congo, la Zambie et le Cameroun.

Les annulations de dette équivalent à 35 % de notre APD, et à près de la moitié de notre aide bilatérale (48 %). Si l'on compare les montants hors annulations, l'APD française en 2005 serait en régression de 2 % par rapport à 2004.

En 2006, selon les prévisions élaborées par la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique, la progression de l'APD sera de 120 millions € (+1,5 % par rapport à 2005). Le ratio APD/RNB restera au même niveau qu'en 2005 soit 0,47 % du RNB, ce qui est l'objectif initial, dernière étape "en route" vers les 0,5 % en 2007. L'augmentation de l'APD proviendra de l'aide multilatérale et surtout de la hausse des contributions françaises aux banques et fonds de développement (+350 millions €).

Cette prévision 2006 intègre un montant d'annulations de dette du Nigéria et de l'Irak identique au montant comptabilisé en 2005 (soit 1,5 milliard €). En revanche, il est prévu que les annulations de dette des pays pauvres très endettés (PPT) marquent une décrue sensible : elles concerneraient principalement le Congo et le Mali.

III. Vers une remise en cause du modèle de comptabilisation ?

L'importance prise par les annulations de dettes dans l'APD française, notamment en 2005 où elles atteignent la moitié de l'aide bilatérale, donne une acuité particulière aux critiques émises à l'égard de leur mode de comptabilisation.

Ces critiques émises par des ONG et des universitaires portent sur deux points :

- les annulations de dettes sont comptabilisées d'après la valeur nominale des créances alors que leur "valeur de marché" est très inférieure. La prise en compte de leur valeur de marché (valeur d'échange sur le marché de la dette qui intègre le risque de non paiement) diminuerait donc fortement le montant des annulations de dettes dans l'APD;
- les annulations de créances générées par l'agence d'assurance crédit à l'exportation (COFACE) font l'objet de critiques du fait de leur opacité. Le manque d'information sur la nature des créances annulées permet aux ONG de mettre en doute le fait que toutes ces créances relèvent de l'aide au développement et non d'un soutien aux exportations françaises.

Par ailleurs, la prise en compte des frais relatifs aux réfugiés sur le sol du pays bailleur est contestée, car on voit mal comment les qualifier d'aide au pays bénéficiaire.

Enfin, des questions reviennent périodiquement au sujet de la "coopération technique", vaste ensemble qui dans les statistiques du CAD inclut des choses très diverses :

- les "écolages" susmentionnés, que seules la France et l'Allemagne déclarent, et qui ne devraient en principe concerner que les formations dans des matières spécifiquement liées au développement, pour des étudiants qui ensuite repartent en faire profiter leur pays.
- l'assistance technique
- les actions de coopération diverses, hors projets clairement identifiés (pour la France, c'est une grande partie de notre ancien "titre IV").
- les projets dont une partie importante est constituée de formation ou d'assistance technique.

Le CAD s'est engagé à réaliser un travail précis pour désagréger cette variété d'éléments. Ce travail sera utile, et permettra de mieux défendre l'assistance technique, important outil de renforcement des capacités et d'appui à la gouvernance. Cet outil fait en effet régulièrement l'objet d'attaques dans le monde de l'aide que l'amalgame actuel entre assistance technique et coopération technique renforce malheureusement.

Tableau I :

30 premiers bénéficiaires de l'APD française (versements nets 2004 en millions d'euros)

1	SENEGAL	410,31
2	MADAGASCAR	389,98
3	MAROC	175,56
4	NIGER	157,60
5	ALGERIE	139,19
6	TUNISIE	113,79
7	CONGO, REP. DEMOCRATIQUE	108,40
8	CAMEROUN	103,94
9	TANZANIE	96,55
10	EGYPTE	87,87
11	VIET-NAM	85,95
12	ZAMBIE	83,55
13	CHINE	82,75
14	BURKINA FASO	67,31
15	MALI	65,61
16	GHANA	59,98
17	GUINEE	58,21
18	NICARAGUA	52,52
19	BENIN	50,59
20	COTE D'IVOIRE	50,04
21	LIBAN	47,19
22	TCHAD	37,29
23	CENTRAFRICAINE, REPUBLIQUE	29,45
24	CONGO	29,06
25	BURUNDI	28,01
26	KENYA	25,89
27	BRESIL	25,02
28	MAURITANIE	23,51
29	TOGO	21,34
30	ETHIOPIE	21,13

Tableau II :

30 premiers bénéficiaires de l'APD française (hors dette) (versements nets 2004 en millions d'euros)

1	MAROC	189,45
2	ALGERIE	140,49
3	SENEGAL	124,21
4	TUNISIE	113,79
5	VIET-NAM	85,95
6	CHINE	82,75
7	MALI	60,57
8	MADAGASCAR	57,33
9	BURKINA FASO	54,67
10	LIBAN	47,19
11	COTE D'IVOIRE	41,80
12	NIGER	37,97
13	TCHAD	34,82
14	BENIN	33,14
15	BRESIL	30,72
16	CONGO	28,97
17	GUINEE	25,68
18	MAURITANIE	22,41
19	GHANA	22,41
20	CAMBODGE	20,63
21	TOGO	20,53
22	ZONES ADMIN. PALESTINIENNE	20,28
23	HAITI	20,02
24	DJIBOUTI	19,72
25	SYRIE	19,09
26	ANGOLA	17,61
27	CONGO, REP. DEMOCRATIQUE	17,16
28	LAOS	15,81
29	ETHIOPIE	15,35
30	MEXIQUE	15,06

L'AFD, opérateur pivot de la coopération française dans la ZSP (mars 2006)

Les comités interministériels de la coopération internationale et du développement (CICID) des 20 juillet 2004 et 18 mai 2005 ont réaffirmé la place de l'Agence française de Développement (AFD) comme opérateur-pivot de la coopération française dans les pays de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP). Cette Note du jeudi précise les moyens et instruments de l'AFD ainsi que ses géographies et secteurs d'intervention. Elle ne prétend pas présenter l'ensemble de ses activités.

Conformément à ses statuts, l'AFD a pour mission de mettre en œuvre des actions d'appui au développement économique et social à l'étranger et outre-mer, sous forme de concours financiers et de prestations¹.

L'AFD est un établissement public à caractère industriel et commercial. Au regard du Code monétaire et financier², elle est également une institution financière spécialisée (IFS), c'est-à-dire un établissement de crédit remplissant une mission permanente d'intérêt public. Ce statut d'IFS la conduit à respecter, dans ses opérations de prêts notamment, la réglementation bancaire.

La tutelle de l'État sur l'agence est exercée conjointement par le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI), le Ministère des affaires étrangères MAE et le Ministère de l'outre-mer. Une convention cadre État/AFD qui entrera en vigueur prochainement, des contrats d'objectifs et de moyens, en cours de rédaction, respectivement avec le MINEFI et le MAE-Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), organisent la relation de l'agence avec ses tutelles.

L'AFD dispose d'une large gamme de moyens financiers et d'instruments d'intervention. En qualité d'opérateur pivot de la coopération française dans la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP), l'AFD engage ces moyens et ces instruments en priorité dans cette zone. L'agence dispose également de produits qui ne concourent pas directement à l'APD et elle intervient sur mandat spécifique en dehors de la ZSP.

I. Instruments d'intervention de l'AFD dans le domaine de l'APD

1. Les subventions

Des dons aux bénéficiaires ne sont en général mis en œuvre par l'AFD que dans les pays de la ZSP. Ils peuvent prendre la forme de financement de projet, d'aide - programme ou d'aide budgétaire. C'est le seul mode autorisé d'intervention en concours souverain (vis-à-vis de l'État au sens strict) dans les Pays les Moins Avancés (PMA), c'est à dire dans 36 des 55 pays de la ZSP.

L'AFD gère aussi, suite aux décisions des CICID de juillet 2004 et mai 2005, les interventions du Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) qui ont fait l'objet d'un transfert de compétence à l'AFD. Le processus

1) Selon l'article 1er du projet de nouveaux statuts. L'actuelle rédaction ne précise que dans son article R516-5 certaines de ses missions : "L'agence finance des projets d'investissement contribuant au développement des États appartenant à la ZSP ...".

2) Partie réglementaire du Code monétaire et financier publié au JO du 25 août 2005.

aura concerné 47 projets en 2005, soit 89,97 M d'autorisations de programme. Une seconde vague de transfert aura lieu au début de l'année 2006 pour les 8 derniers projets.

L'AFD est également opérateur des aides budgétaires globales (ABG) et des contrats désendettement-développement (C2D).

2. L'assistance technique

En addition à l'expertise déjà mise en œuvre dans ses propres interventions, l'AFD s'est vu confiée par le CICID la majeure partie de l'assistance technique dans les secteurs qui lui ont été attribués ou transférés en juillet 2004. La ressource budgétaire, qui est transférée progressivement à l'AFD à partir de 2005, correspond à 320 postes identifiés début 2005 : 136 dans le secteur de l'éducation, 83 de la santé, 76 du développement rural et 25 d'autres secteurs (développement urbain et local, ...). Environ 80 postes ont été engagés fin 2005. La mise en œuvre de l'ensemble se fera d'ici 2008 selon les règles habituelles de l'agence, la maîtrise d'ouvrage étant confiée au bénéficiaire des concours. Le GIP France Coopération International est chargé de recruter et gérer les assistants techniques lorsqu'il s'agit de fonctionnaires français.

3. Les prêts

Métier traditionnel de l'AFD (ancienne Caisse Centrale de Coopération Economique), l'activité prêts a connu ces dernières années une diversification de son offre. Outre la traditionnelle distinction entre prêts souverains et non souverains et une concessionnalité variable, les produits de l'agence font désormais référence aux taux des marchés. Ainsi :

1. l'AFD peut accorder des prêts souverains lorsque le bénéficiaire est un État ou un établissement qui bénéficie de la garantie de l'État. Hors garantie de l'État, les établissements publics et privés sont éligibles à des prêts non souverains.

2. une nouvelle grille de concours (ou produits financiers) établie en 2004 prend comme référence les taux des marchés, avec la possibilité pour l'emprunteur d'opter pour des taux fixes ou révisables. Les conditions de prêts portent également sur la durée du différé et celle des remboursements. Ces conditions sont déterminées par la nature de l'opération, son degré de rentabilité économique et les garanties apportées par l'emprunteur.

3. les produits proposés par l'agence comportent pour la plupart des éléments de libéralité, financés par des bonifications de l'État français qui, en fonction du produit, permettent d'abaisser le coût des prêts pour le bénéficiaire.

La grille offre ainsi 3 niveaux de bonification pour les prêts souverains concessionnels (PS1 à PS3) et 3 pour les prêts non souverains concessionnels (PN1 à PN3). Le prêt très concessionnel (PTC) est un prêt souverain qui est proposé avec un taux fixe très faible (1 %) à certains pays à faibles revenus (PFR non PMA). L'agence met également en place des prêts non souverains aux conditions du marché (PN4).

Au sein du groupe AFD, la filiale PROPARCO se consacre au financement des entreprises privées sous forme de prêt, de garanties ou de prises de participation. Respectant les périmètres géographiques d'intervention de l'AFD, PROPARCO intervient exclusivement avec des produits non souverains et sans concessionnalité.

4. Les garanties

L'AFD intervient en garantie pour faciliter l'accès à des financements pour les entreprises privées et les institutions de micro-finance. Ces garanties sont apportées, par exemple, par des dispositifs spécialisés comme ARIZ (assurance pour le risque des investissements, en faveur des petites et moyennes entreprises).

5. Autres opérations

L'AFD conduit des opérations dites "pour le compte de l'État" (article R516-7 des statuts³) :

- les crédits délégués : certaines opérations décidées par le MAE sur son propre budget sont mises en place financièrement ou sur le plan technique par l'AFD. Il s'agit généralement d'interventions dans des domaines où l'AFD dispose d'une expertise spécifique. L'AFD est rémunérée pour chaque opération. Ce dispositif requiert un suivi régulier de la part des services donneurs d'ordre.
- dans le cadre d'une convention avec le MINEFI, l'AFD gère le Programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC). Il s'agit d'un dispositif bilatéral d'assistance technique en faveur des pays en développement, élaboré à la suite des négociations commerciales de l'OMC à Doha, pour la période 2002-2005. Un nouveau programme pourrait voir le jour en 2006 après la conférence de Hong Kong.
- l'AFD assure également le secrétariat du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM). A ce titre, elle instruit et suit les financements du fonds.

II. Les moyens français de l'AFD

L'AFD bénéficie des ressources budgétaires qui lui viennent du MAE et du MINEFI. Elle procède également à des emprunts sur les marchés financiers et auprès du Trésor français. Ces ressources financent les concours financiers qu'elle met en œuvre. Le bénéfice qu'elle tire de son activité bancaire et de ses placements est également affecté, en partie, à l'agence (pour abonder ses fonds propres) et, en partie, à l'État, sous forme de dividende (pour le financement complémentaire de l'aide publique au développement de la France).

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2006 met à la disposition de l'AFD des crédits inscrits au sein des programmes 110, 114 et 853 du MINEFI et 209 du MAE :

- Le programme 209 "solidarité à l'égard des pays en développement" du PLF 2006 prévoit une enveloppe de 300 M d'autorisations d'engagements (AE) et de 184 M€ de crédits de paiement (CP) pour les subventions.
- Les programmes du MINEFI permettent à l'AFD de réduire le taux des prêts concessionnels qu'elle accorde. En 2006, les AE de bonifications et les prêts du Trésor représentent l'équivalent d'un coût pluriannuel de 430 M€, devant permettre la mise en place de 1 140 M€ de nouveaux prêts. Les besoins en CP au titre des prêts déjà engagés représentent 120 M€, dont 76,5 proviennent du dividende 2005 de l'AFD. Le MINEFI verse aussi 166 M€ pour indemniser l'AFD des annulations de dettes décidées en Club de Paris. Les aides budgétaires globales mises en œuvre par l'agence proviennent également du budget du MINEFI.

Les encours : en 2004, l'encours de prêts était de 10,7 milliards d'euros, dont 7,6 dans les États étrangers (le solde dans l'outre-mer). S'agissant de l'activité sur dons, 320 projets sont en cours d'exécution pour un montant initial d'engagement de 1,13 Mds €.

La contribution de l'agence à l'aide française déclarée au CAD de l'OCDE en 2004 a été de 9,2 % (dons et prêts), si l'on se réfère à l'aide brute, mais de seulement 3,1 % en aide nette, compte tenu du montant important des remboursements en capital des prêts passés.

3) Article R516-7 : "L'agence gère pour le compte de l'État des opérations financées sur des crédits qui lui sont attribués par les ministres concernés dans des termes fixés dans des conditions spécifiques".

III. Secteurs et zones géographiques d'intervention de l'AFD

Les priorités géographiques et sectorielles de l'AFD ont été précisées lors des deux derniers CICID.

1. La "géographie" de l'AFD

L'AFD intervient dans de nombreuses régions du monde, en Afrique sub-saharienne, dans les Caraïbes et l'Océan indien, au Maghreb, dans la péninsule indochinoise et depuis récemment dans certains pays d'Asie et du Moyen Orient. Conformément aux conclusions des CICID, ces orientations géographiques données par l'État doivent permettre le maintien, pour l'ensemble de l'aide française, de la priorité à l'Afrique, avec des flux correspondants à deux tiers du total de l'aide bilatérale française vers ce continent.

a) cette géographie d'intervention est pour l'essentiel déterminée par le périmètre de la zone de solidarité prioritaire (55 pays). Conformément à ses statuts, l'agence "finance des projets d'investissement contribuant au développement des États appartenant à la zone de solidarité prioritaire déterminée par le CICID...". Dans cette zone, l'AFD ne peut intervenir sous forme de prêts souverains que dans les Pays à Revenus Intermédiaires (PRI) et dans les Pays à faibles revenus non PMA (Kenya et Ghana essentiellement). Dans les PMA, ses prêts sont limités aux emprunteurs non souverains ou sous souverains (collectivités locales). Les interventions avec le secteur d'État ne peuvent se faire que sur dons.

b) en dehors de la ZSP, l'agence peut recevoir des mandats de ses tutelles pour certains pays. Cela s'est traduit ces dernières années par une extension en Asie (Thaïlande, Chine) et au Moyen Orient (Jordanie, Turquie, Egypte, Syrie), notamment pour prendre en compte certains biens publics mondiaux : climat, maladies émergentes, environnement, ... L'AFD intervient également dans les pays touchés par le Tsunami (Indonésie, Sri Lanka, Maldives), à titre temporaire, sous forme de prêts. Il est prévu qu'elle intervienne dans le cadre de la reconstruction au Pakistan suite au tremblement de terre.

c) Dans le cadre de projets régionaux, l'agence peut être amenée à mobiliser des financements pour des pays qui n'appartiennent pas à la ZSP (projets régionaux concernant des pays appartenant à la ZSP et dans des pays limitrophes de la ZSP, ou volet régional de financements apportés à des collectivités d'outre mer).

Par ailleurs, l'AFD a développé une politique active de co-financements avec les institutions multilatérales, notamment en Asie.

2. Les secteurs de la compétence de l'AFD

Institution financière spécialisée, l'AFD a pour vocation générale de financer des investissements économiques et sociaux mis en œuvre par les États, les entreprises publiques ou le secteur privé et associatif.

En tant qu'opérateur-pivot de la coopération française dans la Zone de solidarité prioritaire, l'AFD intervient sur dons dans les secteurs suivants, définis par le CICID de juillet 2004 : agriculture et développement rural, santé, éducation de base, formation professionnelle, environnement, secteur privé, infrastructures, développement urbain.

Dans ces secteurs, l'agence inscrit ses interventions dans le cadre de stratégies sectorielles approuvées par le CICID. Elle mesure la contribution de ses opérations aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Localement, l'activité de l'AFD s'inscrit dans les Documents cadres de partenariat (DCP) signés entre la France et le pays bénéficiaire, et se décline dans des Cadres d'Intervention Pays (CIP) et Régionaux (CIR) propres à l'AFD.

3. L'outre-mer français

Un autre volet de l'action de l'AFD, peu abordé ici, est le financement du développement économique et social de l'Outre-mer français. Partenaire des collectivités publiques, l'AFD participe au financement de leurs programmes et projets d'investissement, et assure avec elles la construction et la gestion de logements et d'opérations d'aménagement. Ces interventions visent également à favoriser l'insertion économique de l'Outre-mer dans son environnement régional.

Enfin, l'Agence dispose d'outils financiers dédiés à la promotion du secteur privé dans l'Outre-mer, en lien avec des institutions financières nationales et locales.

Devenue "Agence" en 1999, lors de la réforme du dispositif d'aide française de la France, l'ancienne "Caisse" a vu son profil d'activité évoluer considérablement, tout en restant assise sur son ancien métier de banque de développement. Son principal défi aujourd'hui est de mettre pleinement en œuvre l'ensemble de ses missions, précisées et infléchies par les derniers CICID, et de prendre toute sa place d'opérateur-pivot de la coopération française dans la ZSP. L'AFD continuera d'adapter ses outils et ses modes d'intervention, notamment dans les PMA de la ZSP, qui sont au cœur des priorités de l'aide française.

Annexes

Annexe 1 : ENGAGEMENTS PAR RÉGIONS * (En Millions d'euros)

• y compris FEPP et PRCC, mais hors C2D et ARIZ

	Réalisé 2004	Part	Objectif 2005	Part
Afrique subsaharienne	323,1	40 %	514,5	41,6 %
Méditerranée	341,5	42,3 %	363	29,4 %
Asie	115,8	14,3 %	333,5	27 %
Pacifique, Caraïbes	26,6	3,3 %	23,5	2 %
TOTAL	807	100 %	1234,5	100 %

Annexe 2 : RÉPARTITION PAR OMD (ÉTATS ÉTRANGERS) * (En Millions d'euros)

* hors FEPP, PAS-SAS et sous-participation PROPARCO, mais y compris C2D et PRCC.

	2003 réalisé	2004 réalisé	2005 objectif
OMD1 : Eliminer l'extrême pauvreté et la faim	6,6	14,2	75
OMD2 : Assurer une éducation primaire pour tous	31,8	9	35
OMD3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	0	0	0
OMD4 : Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans	50,4	7,8	40
OMD5 : Améliorer la santé maternelle			
OMD6 : Combattre le VIH/Sida, le paludisme et autres maladies			
OMD7 : Assurer un environnement durable	348,9	311,1	416
OMD8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	75,2	131	50
TOTAL CONTRIBUTION DIRECTE AUX OMD	512,9	473,1	616
Projets ne contribuant pas directement aux OMD	169,2	376,6	590

Annexe 3 : Financements du groupe AFD par secteur (En Millions d'euros)

* hors ajustement structurel.

	2004 réalisé	
Aménagement du territoire et infrastructures	501	47 %
Eau potable et assainissement	106	10 %
Transport	203	19 %
Energie	121	11 %
Autres infrastructures	64	7 %
Secteur privé	238	22 %
Secteur financier et bancaire	171	16 %
Industrie	67	6 %
Développement urbain	163	15 %
Développement rural et protection de l'environnement	71	7 %
Santé, éducation et formation professionnelle	21	2 %
Divers	81	7 %

Les documents cadres de partenariat DCP : un instrument de rénovation de l'aide française (février 2006)

La présente Note du jeudi a pour but de rappeler les règles qui encadrent l'élaboration des documents cadres de partenariat (DCP) et de tirer les enseignements des premiers mois de leur existence, au regard des objectifs qui leur ont été assignés.

Le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID) du 20 juillet 2004 a décidé de refondre l'instrument de cadrage pluriannuel de l'aide publique au développement (APD) française dans les pays de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP), en substituant aux documents de stratégie pays (DSP), mis en place en 2000, des documents cadres de partenariat (DCP). Destinés à être rendus publics, ils offrent l'opportunité de rendre l'aide française plus lisible, plus partenariale et plus prévisible (leur durée a été portée à 5 ans), améliorant ainsi son efficacité.

Plus d'un an après le lancement de l'exercice, il est possible de tirer les premiers enseignements de leur mise en œuvre, et des questions soulevées au cours de leur élaboration. A ce jour, quatre DCP ont été signés par la ministre déléguée. Il s'agit des documents relatifs au Cambodge (septembre 2005), au Gabon (octobre 2005), au Bénin (novembre 2005) et au Ghana (janvier 2006). Une vingtaine sont actuellement dans une phase avancée de négociation. Le DCP Ghana a été retenu comme document de référence pour l'ensemble des DCP.

I. Un instrument au service de la modernisation de l'aide française

Dans le cadre de la réforme du dispositif français d'APD, le DCP, véritable plan d'action conclu entre la France et le pays bénéficiaire, signé par les deux parties, est appelé à jouer le rôle d'un levier de changement et de modernisation de l'aide française.

1. L'élaboration du DCP répond aux attentes des pays bénéficiaires de l'aide française

Le DCP garantit une meilleure prévisibilité et une meilleure appropriation de l'aide par le pays partenaire. Il doit permettre au pays bénéficiaire de mieux évaluer les appuis sur lesquels il peut compter à moyen terme pour bâtir des politiques de développement réalistes. Il est établi sur la base des priorités exprimées par ses politiques nationales¹. En effet, l'alignement sur les priorités déterminées par le partenaire est une condition de l'"appropriation" de l'aide par le bénéficiaire, principe auquel la France a souscrit à travers la "Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide" en mars 2005. Le DCP est un instrument de dialogue, qui matérialise le partenariat.

1) Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP), cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) ou tout autre document équivalent.

2. Le DCP garantit une meilleure prévisibilité de l'aide française à moyen terme

Le DCP présente l'action de l'ensemble des acteurs publics de l'aide française, notamment le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et l'Agence française de développement (AFD), les organismes de recherche², les établissements publics ainsi que les collectivités territoriales. Il tient également compte les actions des organisations de solidarité internationale (OSI) et des entreprises.

En ce qui concerne l'aide publique, le DCP prend en compte tous les instruments de l'aide : aide-projet, aide-programme, assistance technique, prêts concessionnels, réserve pays émergents. L'horizon choisi est le moyen terme avec une validité de 5 ans. Une revue d'étape à mi-parcours est prévue, de manière à s'adapter à l'évolution de la situation du pays partenaire, ainsi qu'une évaluation annuelle, lorsque cela est possible, à l'occasion de la tenue d'une commission mixte. Le DCP, avec ses annexes, est intégré au plan d'action de l'ambassadeur, afin de renforcer son caractère opérationnel.

3. Le DCP exige une plus grande sélectivité sectorielle

Il s'agit là d'un aspect majeur de la réforme de l'aide publique au développement mise en œuvre à travers les DCP. Par la concentration de l'aide sur un nombre restreint de secteurs choisis parmi les sept secteurs contribuant à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), on entend lutter contre la tendance à l'éparpillement et ainsi gagner en efficacité et en visibilité de l'aide française.

• *LES 7 SECTEURS, DEFINIS PAR LE CICID, QUI CONTRIBUENT A LA REALISATION DES OMD ET FONT L'OBJET DE STRATEGIES SECTORIELLES SONT LES SUIVANTS :*

- Education ;
- Eau et assainissement ;
- Santé et lutte contre le sida ;
- Agriculture et sécurité alimentaire ;
- Développement des infrastructures ;
- Protection de l'environnement et de la biodiversité ;
- Développement du secteur productif.

Le DCP identifie un à trois secteurs au maximum, parmi les sept énumérés. Les secteurs retenus devront concentrer 80 % des décaissements et des nouveaux engagements au titre de l'aide bilatérale affectée aux sept secteurs contribuant à la réalisation des OMD, tous instruments confondus. Les secteurs OMD hors concentration (20 % restants) pourront faire l'objet d'actions plus ponctuelles ou d'un désengagement progressif, tenant compte de la stratégie des autres bailleurs de fonds et en premier lieu de l'action de la Commission européenne et des bailleurs européens.

2) Institut de recherche pour le développement (IRD), centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), centre national de la recherche scientifique (CNRS) notamment.

• LA PRIORITE ACCORDEE AUX OMD S'ACCOMPAGNE D'UNE POLITIQUE DE COOPERATION DANS DES SECTEURS "TRANSVERSAUX"

La coopération française dans les pays de la ZSP, loin de se limiter à l'aide aux secteurs directement inclus dans les OMD, déploie une activité importante de coopération culturelle, universitaire et de recherche, de soutien à la gouvernance et à la réforme administrative, ainsi que de coopération de sécurité. Ces secteurs "transversaux" de la coopération française viennent renforcer l'action menée dans les secteurs concourant directement aux Objectifs de Millénaire. Le DCP précise la stratégie adoptée dans ces domaines.

Par ailleurs, le DCP doit systématiquement analyser la situation de l'usage de la langue française. Enfin, il est demandé une analyse des flux migratoires avec la France, et notamment de l'impact de ces flux sur le développement économique et social des régions sources d'émigration vers la France (métropole et outre-mer).

4. Le DCP et l'harmonisation de l'aide

Dans le pays partenaire, l'ambassadeur est le maître d'œuvre de l'élaboration et de l'exécution du DCP, gage de cohérence locale des outils de l'aide française. L'examen préalable du projet de DCP par l'administration centrale se fait en concertation tripartite (MAE, MINEFI, AFD). La cohérence des orientations proposées est ainsi assurée à deux niveaux : sur le terrain et à l'administration centrale. Une autre priorité de la modernisation en cours de l'aide française réside dans la recherche d'une meilleure harmonisation et d'une meilleure complémentarité des interventions françaises avec celles des partenaires bilatéraux et multilatéraux de la France, tout particulièrement la Commission européenne et les États membres de l'Union européenne.

L'objectif est, d'une part, d'agir de manière plus coordonnée entre bailleurs (harmonisation des procédures et des conditionnalités, cofinancement des projets, voire délégation de la gestion de nos crédits à un partenaire chef de file) et, d'autre part, de veiller à la complémentarité sectorielle de nos interventions, pour éviter qu'il n'y ait des secteurs "surpâturés" ainsi que des secteurs "orphelins", et en identifiant plus clairement les secteurs sur lesquels la France peut se positionner en chef de file et ceux dans lesquels elle laisse un autre bailleur assumer ce rôle.

5. Le DCP est quantifié

Le DCP est accompagné d'annexes qui synthétisent les priorités et quantifient de façon indicative les engagements à moyen terme. Ces annexes, jointes à cette Note du jeudi, sont au nombre de 3 :

- La première annexe met en regard les priorités déterminées par le pays partenaire (notamment dans les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté - DSRP) en matière de développement avec celles exprimées par le DCP. Cette annexe illustre l'alignement de l'aide française.
- L'annexe 2 montre comment l'aide française s'articule avec les actions des différents bailleurs bilatéraux et multilatéraux (notamment la Commission européenne) dans les secteurs déterminés comme prioritaires par le pays partenaire. L'importance de l'engagement financier de chaque bailleur est prise en compte. Ce tableau permet d'identifier le choix des secteurs d'intervention de la France et d'évaluer la part de l'aide française dans l'aide globale dont bénéficie le pays partenaire, illustrant ainsi la complémentarité de notre aide.

• L'annexe 3 permet de présenter la programmation indicative des actions de coopération françaises dans le pays partenaire. Le tableau retrace les actions déjà en cours et celles qui devraient être engagées au cours des 5 années du DCP. Le tableau présente séparément les actions concernant les secteurs OMD et les actions concernant les secteurs transversaux. Les chiffres figurant dans ce tableau sont indicatifs. Ils donnent une image prospective de la coopération française dans les cinq années à venir.

II. Les défis de la mise en œuvre des DCP

1. L'exigence d'exhaustivité : comment rassembler tous les acteurs, mais aussi tous les instruments de la coopération française dans le DCP ?

L'exigence d'exhaustivité du DCP requiert un effort de synthèse important pour son élaboration, pour refléter les activités de l'ensemble des acteurs publics de l'aide au développement. Le DCP vise à coordonner tous les instruments de l'aide publique française (dons, prêts souverains et sous-souverains, voire non-souverains, assistance technique...) dont le recensement exhaustif constitue un défi. Quant aux acteurs privés (entreprises, OSI), leur action doit être prise en compte, afin notamment de promouvoir les partenariats public - privé.

Le défi porte également sur le bon phasage des différents instruments (aide-projet, contrat de désendettement et développement -C2D-, réserve pays émergents...) vis-à-vis de la stratégie nationale du pays partenaire.

2. DCP et stratégies sectorielles : quelle cohérence ?

La conciliation des deux approches (approche par pays propre aux DCP et approche par secteur) est un enjeu majeur. Il s'agit notamment d'éviter que la démarche de concentration sectorielle exigée par le DCP n'entraîne au final la marginalisation globale de certains secteurs, vis-à-vis desquels la coopération française a des engagements importants. Cette nécessaire conciliation peut être faite par l'examen de plusieurs DCP dans un cadre régional.

Les secteurs non retenus comme secteurs de concentration font l'objet d'une "veille" attentive. Les actions qui s'y rattachent relèvent des 20 % hors concentration de l'aide bilatérale consacrée à la réalisation des OMD. Toutefois il apparaît nécessaire d'organiser, le plus en amont possible, une concertation en vue d'harmoniser les deux logiques, par pays et par secteur, notamment par la définition de stratégies régionales, en particulier pour l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale et australe.

Enfin, une Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) réunit au moins une fois par an, sous la présidence de la ministre en charge de la Coopération, les acteurs publics de l'aide au développement. Elle établit une programmation indicative des ressources allouées à chaque pays de la ZSP et devrait avoir à l'avenir pour rôle de valider les DCP avant leur signature.

3. DCP et programmation pluriannuelle de l'aide : quelle prévisibilité ?

Certains acteurs de l'aide publique au développement mettent en œuvre une programmation pluriannuelle de leur aide, adossée à une loi de programmation, votée par la représentation nationale. Certains observateurs relèvent l'intérêt qu'il y aurait pour l'aide française de disposer d'une telle loi, qui présenterait l'avantage d'assouplir le cadre rigide de l'annualité budgétaire, et de renforcer la prévisibilité de l'effort consenti.

3) Loi organique relative aux lois de finances promulguée le 1er août 2001.

La programmation pluriannuelle des actions de coopération présentées par le DCP est une programmation indicative. Il s'agit néanmoins d'une avancée dans le sens d'une meilleure prévisibilité. Des travaux sont actuellement en cours avec le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, sur les opportunités que pourrait offrir la LOLF³ afin d'accroître encore la prévisibilité de l'aide.

4. DCP français et nouveaux DSP européens

L'année 2006 verra la rénovation du cadre de programmation pluriannuelle des documents de stratégie pays (DSP) communautaires, en vue de progresser vers une programmation conjointe avec les États membres. Ce nouveau cadre commun sera utilisé pour la programmation du 10^{ème} FED (2008-2013). Une place plus grande y sera accordée à la complémentarité, à l'harmonisation et à la cohérence de l'aide fournie par les différents acteurs européens, en lien avec la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. A terme, l'harmonisation avec la Commission et les autres pays membres de l'Union européenne pourra conduire à mettre en place, voire à généraliser, des documents de stratégie multi-bailleurs européens.

Les principes qui guident l'élaboration du DCP s'ajustent bien à cet aggiornamento des DSP européens. De fait, les instructions adressées aux ambassades pour la rédaction des DCP précisent que ces documents doivent être rédigés en cohérence avec les DSP européens. Cette exigence de complémentarité constitue précisément l'une des avancées majeures de l'outil DCP, qui se manifeste dans l'annexe 2 de ce document. Ces avancées sont de nature à renforcer l'influence française dans le processus de définition des DSP européens.

Elément clé de la réforme de la coopération française, le DCP met en œuvre une approche renouvelée de la coopération, favorisant sa lisibilité et sa visibilité, tout en se conformant aux principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide : prévisibilité, alignement et "appropriation" par le pays partenaire, ainsi que complémentarité de l'aide entre les différents bailleurs.

Annexes

Document - cadre de partenariat

Annexe 1 : Articulation de la stratégie d'intervention française avec les priorités du pays partenaire

Priorités du pays partenaire

Secteurs prioritaires (SRP)	Objectifs
1. Développement des infrastructures	<ul style="list-style-type: none">- Généraliser l'accès à l'eau- Étendre le réseau électrique- Développer le réseau routier
2. Modernisation de l'agriculture basée	<ul style="list-style-type: none">- Développer la production agricole- Développer les exportations agricoles- Développer la valeur ajoutée agricole
3. Accroissement des financements des secteurs de l'éducation, de la santé et de l'assainissement	<ul style="list-style-type: none">- Augmenter le financement de l'éducation- Augmenter le financement du service public de santé- Développer l'accès à l'assainissement
4. État de droit et respect des droits humains	<ul style="list-style-type: none">- Poursuivre la décentralisation du budget public national en 2006- Améliorer l'État de droit
5. Secteur privé en tant que moteur essentiel de la croissance et de la réduction de la pauvreté	<ul style="list-style-type: none">- Maintenir la croissance du secteur privé non agricole- Réduire la balance commerciale des produits manufacturés et services

Indicateurs (2003-2008)	Stratégie d'intervention française
Taux d'accès à un pont d'eau potable de 92 % +50 % de points de branchements +50 % de route bitumée	Hydraulique et assainissement Développement des infrastructures
5 % de croissance agricole annuelle +100 % d'exportations nettes 30 % de croissance de la VAN du secteur	Agriculture et sécurité alimentaire
10 % du PIB en 2008 7 % du PIB en 2008 Taux de couverture de 80 % en 2008	Enseignement supérieur et recherche scientifique
Gestion par les collectivités territoriales de 15 % et la bonne gouvernance locale Indicateurs multiples (voir SRP)	Appui à l'État de droit, la décentralisation Fonds social de développement
Taux de croissance annuel de 8 % - 30 % d'importations nettes	

Annexe 2 : Articulation des interventions de la France avec celles des autres bailleurs de fonds (2006-2010)

Secteurs prioritaires (SRP)	Banque mondiale	Système des Nations-unies	BAD	Commission Européenne	Allemagne	Canada
1. Développement des infrastructures						
Eau	xxxx				xx	xx
Routes	xx		xx	xxx	xx	
Energie	xxx					
2. Modernisation de l'agriculture basée sur le développement rural						
Agriculture	x	x			x	
3. Accroissement des financements des secteurs de l'éducation, de la santé et de l'assainissement						
Education	xxx		xx	xxx		
Santé	xx	xx				
4. État de droit et respect des droits humains						
Gouvernance	xx	x			x	x
Décentralisation	xxxx	x			x	xx
Réforme du secteur public		x				
Suivi-évaluation	x	x				
5. Secteur privé en tant que moteur essentiel de la croissance et de la réduction de la pauvreté						
Secteur privé	xx					
6. Autres						
Multi donateurs budgetary support	xxxx		x		xx	
Ressources naturelles	xxx	xx	x	xx	x	x
Finances publiques		x				
Total décaissements prévus 2006-2010	880	n.d.	n.d.	190	72	46

Enveloppes estimatives d'intervention 2006-2008 :

xxxx	> 100 M€
xxx	50-100 M€
xx	10-50 M€
x	< 10 M€

Danemark	Etats-Unis	Espagne	Japon	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suisse	France (montants indicatifs programmés dans le DCP)
XX		X		XXX	XXX		XX
XX					XX		X
		XX	XXX				
			XXX		XX		XX
	XXXX	XX	XXX		XXXX		
XXX	XXX	X		XX	XXX		
X				X			
XX				XXX			XXX
					XX		X
X					X		
X	XX				X		
XX				XX	XXX	XX	
				X			X
				X	X	X	X
120	190	30	180	190	320	35	138

Annexe 3 : Programmation indicative des actions

Secteurs	Actions	Opérateur	État d'avancement	Calendrier		
				2006	2007	2008
OBJECTIFS DU MILLENAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT (OMD)						
SECTEURS DE CONCENTRATION						
1. Développement des infrastructures						
	Projet d'appui au développement des villes secondaires	AFD	Execution			
	<i>Programme de développement urbain</i>	AFD	A identifier			
2. Agriculture et sécurité alimentaire						
	FSP sécurité alimentaire	MAE	Execution			
	<i>Développement des filières (Palmier à huile)</i>	AFD	Instruction			
	<i>Projet d'appui aux organisations paysannes</i>	AFD	Instruction			
3. Eau et Assainissement						
	Appui institutionnel initiative régionale eau (renouvellement en 2008)	MAE	Execution			
	Appui à l'hydraulique villageoise	AFD	Execution			
	<i>Soutien à la gestion intégrée des ressources en eau du fleuve Volta</i>	AFD / FFEM	Instruction			
SECTEURS HORS CONCENTRATION						
Protection de l'environnement et de la biodiversité						
	<i>Forêts-biodiversité</i>	AFD / FFEM	A identifier			
SECTEURS TRANSVERSAUX						
1. Promotion de la diversité culturelle et de l'enseignement du français						
	FSP 2001-109 "Français"	MAE / AF*	Execution			
	FSP "Français"	MAE	Instruction			
2. Appui à l'Etat de droit, la décentralisation et la bonne gouvernance locale						
	FSP 2003-33 "Police"	MAE	Execution			
	<i>FSP décentralisation</i>	MAE	Instruction			
	<i>FSP "réforme du secteur public"</i>	MAE	A identifier			
3. Enseignement supérieur et recherche scientifique						
	FSP 2004-34 "recherche agronomique"	MAE	Execution			
AIDES BUDGETAIRES GLOBALES						
	programme 2006-2007	AFD	Execution			
FONDS SOCIAL DE DEVELOPPEMENT						
	FSD 2002-08	MAE	Exécution			
	<i>FSD</i>	MAE	Instruction			
SOUS-TOTAL						
TOTAL GENERAL						

* AF = Alliance française

■ Période de mise en œuvre projets déjà engagés

d'exécution		Dont / prêt	Enveloppes financières par secteur		Commentaires
2009	2010		<i>Reste à décaisser (actions engagées uniquement)</i>	<i>Nouveaux engagements (2006-2010 fourchettes indicatives)</i>	
				9 M (sur 15 M)	15-21 M
		prêt	9 M (sur 15 M)		
		prêt			
				0,3 M (sur 1,4 M)	12-16 M
		don	0,3 M (sur 1,4 M)		
		prêt			Partenariat avec DFID et GTZ
		prêt			
				1 M (sur 2 M)	3 - 4 M
		don	0,5 M (sur 1 M)		Dans le cadre initiative régionale UE
		don	0,5 M (sur 1 M)		Collaboration avec ACIDI et UE sur ce thème
		don			
					1-1,5 M
		don			
				0,6 M (sur 1,25 M)	2,5 - 3 M
		don	0,6 M (sur 1,25 M)		
		don			
				0,4 M (sur 1 M)	3-4 M
		don	0,4 M (sur 1 M)		
		don			
		don			
				1 M (sur 1,2 M)	
		don	1 M (sur 1,2 M)		
		don	10 M (sur 10 M)		
		don	0,3 M (sur 0,5 M)		
		don		1-1,5 M	
			22,6 M (sur 32,35 M)	37,5 - 51 M	
			60,1 - 73,6 M		

Le partenariat entre le groupe banque africaine de développement (BAfD) et l'aide française (mai 2006)

A la veille de la réunion annuelle de la Banque africaine de Développement, les Notes du jeudi abordent pour la première fois le cas d'une banque régionale de développement. Encore mal connu d'une partie des acteurs de l'aide française, le groupe de la Banque Africaine de Développement pourrait devenir une institution majeure sur le continent.

Par sa légitimité africaine, et par le rôle d'opérateur de l'intégration africaine que lui propose le NEPAD (New Partnership for Africa's Development) en matière d'investissements, le groupe de la Banque Africaine de Développement est à nouveau considéré comme un opérateur de premier plan par la communauté des bailleurs d'aide de l'Afrique. La BAfD tente de renforcer cette position par une plus grande sélectivité de ses domaines d'intervention et en adaptant ses outils d'intervention.

Depuis 1995, la France a participé au redressement financier de la Banque. Ces dernières années, le partenariat entre la France et la BAfD connaît un renouveau qui se traduit notamment par la mobilisation de ressources importantes dans des secteurs que la France entend promouvoir (eau, assainissement, infrastructures...);

I. Le groupe Banque Africaine de Développement financeur de référence des pays africains ?

Créée en 1964, la BAfD est une institution multilatérale de financement qui a pour objectif de mobiliser "des ressources pour le progrès économique et social de ses pays membres régionaux". Le groupe de la Banque Africaine de Développement est à l'heure actuelle composé de trois institutions :

- la Banque Africaine de Développement elle-même, qui participe au financement des pays dont le revenu par habitant est compris entre 965 US\$ (légèrement plus que le plancher des PRI (Pays à Revenus Intermédiaires) et 5 685 US\$, et du secteur privé ;
- le Fonds Africain pour le Développement (FAD), créé en 1977 pour financer les pays les plus pauvres, c'est-à-dire ceux dont le revenu par habitant est inférieur à 965 US\$. Le FAD propose depuis son origine des prêts fortement concessionnels. Depuis sa 9e reconstitution, il est amené à intervenir également sur dons, avec une enveloppe réduite, dans les pays à faible revenu fortement endettés. Le système actuel ressemble à celui mis au point pour l'AID de la Banque Mondiale, notamment pour l'allocation des enveloppes par pays, mais avec une part de dons plus importante (près de 50 % des montants du 10^e FAD).
- le Fonds Spécial du Nigéria (FSN) a été créé en 1976, à la suite d'un accord entre la Banque et le Nigéria. En vertu de cet accord, les ressources du FSN doivent servir à financer des projets qui contribuent au développement des pays membres de la BAfD qui ont besoin de concours financiers à des conditions non commerciales (prêts assortis d'un taux d'intérêt de 4 %, avec une durée de remboursement de 25 ans et un différé d'amortissement de 5 ans).

Le capital de la BAfD s'élève à 21,8 milliards d'UC (1 UC = 1,20 €) et la France détient 3,7 % des droits de vote. Malgré ce capital relativement élevé, la BAfD n'est pas une grande institution en termes de chiffre d'affaires. Elle est notamment limitée par le faible nombre de pays clients du guichet des pays à revenus intermédiaires.

Depuis le démarrage de ses opérations en 1967 jusqu'à la fin de 2004, le groupe de la BAfD a approuvé, en faveur des pays membres emprunteurs, un total cumulé d'environ 3000 projets s'élevant à 42 G\$ (milliards de dollars US) et de 30 G\$ à travers des cofinancements.

La BAfD, qui regroupe 77 États (53 africains et 24 non africains), ambitionne de devenir l'une des cinq principales banques multilatérales de développement dans le monde. Pour atteindre cet objectif, la Banque a mis en œuvre plusieurs chantiers depuis 1995, et notamment dans le cadre de son dernier plan stratégique quinquennal (2003-2007) : assainissement de sa situation financière, réforme institutionnelle de grande ampleur, volonté de rapprocher sa stratégie institutionnelle des priorités fixées par les pays membres non régionaux...

Le nouveau président de la Banque, M. Donald Kaberuka, de nationalité rwandaise, a été élu le 21 juillet 2005. Il a succédé au marocain Omar Kabbaj, qui a profondément réformé l'institution. M.Kaberuka devrait prochainement annoncer une importante refonte de l'organigramme des services de la Banque.

La BAfD entend également fédérer les projets du Comité des chefs d'État africains chargé de la mise en œuvre du NEPAD autour de sa stratégie de développement et réduire ainsi les risques de concurrence d'autres institutions (notamment la Banque Européenne d'Investissement sur la zone méditerranéenne et le projet de l'Union Africaine visant à créer une Banque Africaine d'Investissement).

Récemment, ce Comité a demandé à la Banque d'être le chef de file de son action dans les secteurs des infrastructures et des normes bancaires et financières. Il a également confié à la Banque et à la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), la responsabilité de co-chefs de file dans le domaine de la gouvernance économique.

Enfin, à l'issue du sommet du G8 de Gleneagles (juillet 2005), le Secrétariat du Consortium pour les Infrastructures a été confié à la BAfD. Ce consortium joue un rôle de facilitation pour le NEPAD dans le domaine des infrastructures, pour fédérer les diverses initiatives existantes.

II. La France appuie les orientations stratégiques de la BAfD

L'Afrique est la priorité de la politique de développement de la France. Au sein du nouvel effort international en faveur de l'Afrique, la Banque africaine représente donc un acteur important pour la France, notamment en tant que partenaire de l'Union Africaine et du NEPAD.

Lors de la 10e reconstitution du Fonds Africain de Développement ("FAD 10"), qui couvrira la période 2005 / 2007, la France a accru sa participation (114 M en 2005 – 342 M sur 3 ans) et est devenue avec une part de 9,2 % le premier bailleur de ce fonds concessionnel. Afin que cet investissement soit utilisé au mieux, les différents acteurs de l'aide française (ministères de l'Économie et des Finances et des Affaires étrangères, Agence française de Développement) concourent activement à la formalisation des principales orientations stratégiques de la Banque.

2.1. Préserver la solidité et la légitimité de la Banque Africaine de Développement

La Banque Africaine jouit depuis quelques années d'une meilleure réputation internationale. La consolidation de cet atout passe par une exemplarité accrue en matière de :

- qualité des ressources humaines ;
- intégrité de l'institution et de ses personnels ;
- bilinguisme de ses travaux ;
- sobriété budgétaire.

Comme la plupart des banques régionales, la BAfD souffre aujourd'hui d'un rythme de décaissement insuffisant malgré une amélioration perceptible en 2004.

Afin de contribuer à atténuer ce problème, la France soutient la Banque pour poursuivre, comme elle s'y est engagée, la déconcentration de ses activités (création de 25 bureaux nationaux et régionaux avant la fin de cette année). Réalisée avec prudence, pour éviter de renouveler les dérives qui avaient conduit à la fermeture de la plupart des agences dans les années 1990, cette déconcentration facilitera le rapprochement entre la conception des interventions et les politiques publiques mises en place par les États bénéficiaires.

Il est également demandé à la Banque de développer une culture de la qualité, qui passe par un contrôle plus rigoureux de l'instruction des concours financiers et par la mise en œuvre effective des politiques et procédures axées sur les résultats.

2.2. Renforcer la spécialisation de la Banque Africaine de Développement

La BAfD a participé en mars 2005 à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et soutient sa mise en œuvre, qui inclut notamment l'amélioration de la complémentarité des actions des bailleurs, tant bilatéraux que multilatéraux.

Dans ce contexte, elle doit notamment mieux définir les secteurs où elle dispose d'un avantage comparatif sectoriel. L'eau et l'assainissement en milieu rural (Cf. 3.2) ainsi que les projets d'infrastructures régionales en font certainement partie. Dans ces secteurs prioritaires, la Banque peut s'affirmer comme un bailleur de référence en Afrique. Dans les autres domaines, elle devrait davantage rechercher le partage des tâches, et les cofinancements avec les autres bailleurs, par exemple en matière de développement humain (éducation et santé).

III. La France intensifie ses relations avec la Banque Africaine de Développement

3.1. Un partenariat entre la BAfD et l'Agence Française de Développement

La Banque Africaine de Développement et l'Agence Française de Développement sont des institutions de tailles relativement similaires, qui ont la même zone d'action (l'Afrique, zone exclusive dans un cas, partielle mais prioritaire dans l'autre), souvent les mêmes domaines, et des instruments financiers comparables. Elles se sont engagées à construire un partenariat stratégique qui a notamment pour objectifs de :

- contribuer à l'insertion de la BAfD dans les cadres nationaux de concertation (eau, infrastructures...);
- définir des stratégies sectorielles et géographiques conjointes ;
- développer des cofinancements facilitant la convergence des procédures et la mutualisation des tâches ;
- partager l'expérience sur les questions d'efficacité de l'aide.

La Banque africaine et l'AFD ont signé début 2006 trois "aide-mémoire" qui précisent leurs modalités de coopération dans les domaines de l'eau, des infrastructures régionales et du développement du secteur privé.

3.2. Le secteur de l'eau

Coordonnée avec le NEPAD, l'action de la BAfD dans le domaine de l'eau a pour principal objectif l'investissement dans les secteurs de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement en milieu rural. Cette action repose sur deux principaux instruments :

La BAfD accueille d'une part la "Facilité africaine de l'eau" (FAE ou AWF), lancée par l'AMCOW (Conseil des ministres africains chargés de l'eau), dont l'objectif est le renforcement des capacités dans les pays (amélioration de l'environnement institutionnel et petits projets innovants). Pour des besoins estimés à 615 M€, la FAE a mobilisé à ce jour 54 M€ de promesses de dons.

D'autre part, la Banque a lancé "l'Initiative pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement en milieu rural" (IAEAR ou RWSSI), qui vise à financer les infrastructures physiques nécessaires à l'accès à l'eau de 80 % des populations rurales africaines d'ici 2015. La BAfD entend mobiliser 14,2 G\$ sur la période 2005-2015, dont une partie pourrait transiter par un fonds fiduciaire permettant de susciter l'adhésion d'autres bailleurs de fonds, notamment bilatéraux.

La France apporte un soutien financier significatif à ces deux nouveaux instruments sectoriels : une contribution de 12 M€ en 5 ans et la mise à disposition de deux assistants techniques afin de soutenir la FAE, et une contribution de 40 M€ au fonds fiduciaire de l'Initiative qui s'ajoute à la contribution de la France au FAD 10, dont une part de 75M€ sur trois ans est destinée au financement de cette Initiative.

Autour de ces deux actions, la France et la BAfD ont engagé une coopération active. L'AFD et la BAfD entreprennent régulièrement des cofinancements au profit de partenaires africains dans le secteur de l'eau. Parmi les exemples récents figurent l'ONEP (Office National de l'Eau Potable) au Maroc ou la SONES (Société Nationale des Eaux du Sénégal) au Sénégal.

Pour démarrer leur nouveau partenariat, la BAfD et l'AFD ont défini une liste de cinq pays prioritaires dans lesquels des équipes techniques vont développer des coopérations concrètes : des appuis à la préparation d'un environnement institutionnel favorable à des réalisations physiques (Cameroun et Togo) et des projets d'investissement (Mauritanie, Niger, Tchad et Togo).

3.3. La coopération AFD/BAfD dans les domaines des infrastructures et du secteur privé

Un premier atelier de travail entre l'AFD et la BAfD sur les infrastructures régionales (hors secteur de l'approvisionnement en eau) dans le cadre du NEPAD s'est tenu à Paris en décembre 2005. Il a permis de constater la proximité des approches des deux institutions aussi bien sur les questions institutionnelles (rôles des différents acteurs concernés) que sur la conception des projets d'investissements. Une sélection de projets à cofinancer dans le secteur transports et énergie est engagée.

Le Secrétariat du Consortium pour les Infrastructures établi par le G8 de Gleneagles en juillet 2005, est en cours d'installation auprès de l' "unité NEPAD" de la BAfD. Plusieurs bailleurs de fonds, dont la France (DGCID), sont disposés à renforcer ce secrétariat sous forme d'assistance technique.

Enfin, un atelier sur le secteur privé a été organisé par la BAfD à Tunis en décembre 2005. Des collaborations avec l'AFD sont envisagées dans le secteur de la micro finance et de l'appui au commerce. Il a été également décidé de retenir en 2006 deux projets pilotes pour des financements conjoints sans garantie souveraine.

IV. Freins encore à lever au développement du partenariat global avec la France

A travers l'augmentation de sa participation au FAD, et son concours à d'autres initiatives portées par la BAfD, les contributions financières de la France à l'institution sont en très nette hausse (130 M€ en 2005). La coopération entre la BAfD et l'AFD est par ailleurs de plus en plus dynamique.

Mais la coopération française ne mobilise pas encore suffisamment l' "effet de levier" que représentent les prêts et dons de la BAfD dans la "Zone de Solidarité Prioritaire", alors que 90 % des financements de la BAfD sont destinés aux pays africains membres de cette zone. Les cofinancements sont encore à développer, d'autant que les secteurs prioritaires de la BAfD sont également ceux de la France.

Pour cela, les contacts entre services sont appelés à se multiplier, afin de créer des modes de coopération plus systématiques. La difficile mise en œuvre de la déconcentration à la BAfD freine encore cette évolution.

Par ailleurs, l'aide française doit approfondir actuellement son dialogue avec les autres actionnaires européens de la BAfD, afin de définir des objectifs communs. Le Royaume-Uni et l'Allemagne sont des bailleurs importants de l'institution qui partagent avec la France nombre d'objectifs sectoriels. La définition régulière de positions communes au Conseil d'administration pourrait être un objectif de moyen terme. Ceci vaut également pour l'Italie et la Belgique, pays avec lesquels la France partage une "chaise" au Conseil d'administration. Mais la France doit surtout resserrer ses liens avec les actionnaires régionaux de la Banque, notamment avec les pays francophones. Au demeurant, la place du français, comme dans d'autres institutions multilatérales, est fragile. Les États africains, tout comme la France, sont particulièrement sensibles à cette question.

Comparatif des principales banques de développement (2005)

	Capital souscrit (Mds \$)	Part de la France	Activité annuelle non concessionnelle (Mds \$)	Activité concessionnelle (Mds \$)	Part de la France dans la reconstitution	Présence française (en % du personnel)
Banque Africaine de Développement	32	3,10 %	2,12	1,76	9,20 %	4,70 %
Banque Mondiale	190	4,40 %	11,00	9,00	7,20 %	2,98 %
Banque Interaméricaine de Développement	101	1,90 %	6,45	0,19	2,50 %	0,90 %
Banque Asiatique de Développement	54	2,35 % 0,80 %	5,04	2,20	4,40 %	
Banque Européenne de Reconstruction et de Développement	20	8,70 %	4,92		6,20 %	

L' Aide publique au développement des Pays-Bas (mars 2005)

Les Pays-Bas jouent depuis longtemps un rôle de premier plan au sein de la communauté des donateurs, avec une aide élevée et un discours volontiers réformiste. A l'occasion de la tenue du Conseil de coopération franco-néerlandais, le 19 avril 2005, les Notes du jeudi marquent une nouvelle étape de leur tour du monde des donateurs, en consacrant le présent numéro à l'aide néerlandaise.

Membre du "club des 0,7 %" parmi les 22 pays du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, les Pays-Bas occupaient en 2003 le 6^{ème} rang en terme de volume d'aide (3,98 milliards de dollars) et le 3^{ème} en terme d'effort (0,81 % de ratio APD/RNB). Malgré d'importantes difficultés macroéconomiques, les Pays-Bas souhaitent maintenir constant leur effort d'APD dans les années à venir. Comme de nombreux bailleurs, leur histoire récente est marquée par plusieurs réformes, dont celle de 1998 qui a mis l'accent sur la cohérence des politiques, sur la concentration de l'aide dans un seul ministère ainsi que dans un nombre déterminé de pays, sur la prééminence des approches sectorielles et sur la promotion de l'appropriation des programmes par les pays d'accueil.

Cette note présente les institutions néerlandaises en charge du développement (1) ainsi que la stratégie d'aide néerlandaise et ses instruments (2) ; enfin, les relations avec la France en matière d'aide au développement sont évoquées (3).

I. Les structures en charge du développement : les principaux opérateurs et leur rôle

1.1 Le ministère des Affaires étrangères (*MinBuza*)

La gestion de l'APD néerlandaise a été en grande partie (plus de 80 %) rassemblée au sein du *MinBuza*, afin d'assurer la cohérence du dispositif. Le *MinBuza* gère directement l'aide budgétaire (près d'un tiers de l'aide), l'aide humanitaire, ainsi que les programmes transversaux de maintien de la paix et certains programmes d'appui à la gouvernance. Les autres programmes sont délégués.

Parallèlement, les Pays-Bas se sont récemment dotés d'une Unité de cohérence des politiques. Mise en place également auprès du *MinBuza*, elle est chargée d'assurer la cohérence des politiques des différents départements ministériels dont l'action influe sur le développement des pays en développement (immigration, commerce...). Son rôle va donc au delà de la coordination en matière d'APD, comme le CICID en France.

Comme en France, il existe au sein du *MinBuza* un ministre de la Coopération pour le Développement (actuellement Mme Agnès Van Ardenne). Avec le regroupement à l'intérieur du *MinBuza* de la plus grande partie de l'APD néerlandaise, sa compétence s'étend à près de 80 % du budget total du ministère des Affaires étrangères. Il en résulte apparemment certaines difficultés de gestion, le ministre de la Coopération pour le Développement ne disposant pas du même pouvoir dans le domaine de la gestion du personnel.

Sont également rattachées au *MinBuza* deux agences qui jouent un rôle en matière d'APD :

- le FMO (*Netherlands Development Finance Company*), responsable depuis février 2002 des programmes du *MinBuza* pour le développement et l'environnement en relation avec les exportations afin de favoriser

les Investissements Directs Etrangers (IDE) dans les pays en développement, et notamment de développer des projets d'infrastructures dans les pays les moins avancés.

- Le CBI (*Centre for Promotion of Imports from Developing Countries*), agence du *MinBuza* qui vise à renforcer la compétitivité des entreprises des pays en développement pour faciliter leurs échanges avec le marché européen et joue à ce titre un rôle important dans la mise en place des partenariats public-privé (PPP).

1.2 L'association néerlandaise de développement (SNV)

A l'origine organisation de volontaires, comme l'AFVP en France et le DED en Allemagne, la SNV gère aujourd'hui une partie de l'assistance technique néerlandaise et peut également intervenir en tant qu'opérateur de projets de développement. Basée à La Haye, elle dispose de 700 conseillers techniques dans 26 pays, dont plus de la moitié en Afrique.

Depuis le 1^{er} janvier 2002, la SNV n'est plus sous la tutelle du *MinBuza*, qui s'apparente désormais à un bailleur de fonds. Dans le cadre d'une programmation quinquennale (2002-2006), le *MinBuza* verse une subvention annuelle au budget de la SNV.

Par ailleurs, la SNV conduit des opérations avec d'autres bailleurs, tels que la Commission européenne, la Banque mondiale ou le FIDA (Fonds International pour le Développement Agricole).

1.3 Les institutions para-publiques ou privées

La Direction générale de la Coopération et du Développement au sein du *MinBuza* entretient un dialogue étroit avec la société civile néerlandaise : communauté des ONG, monde universitaire, instituts de recherche et secteur des entreprises. Le Parlement est lui aussi en contact étroit avec la société civile lorsqu'il élabore la politique de coopération pour le développement. L'effort d'aide des Pays-Bas est sans doute facilité par le ferme soutien que recueille l'aide publique au développement dans les sphères politiques comme au sein de l'opinion publique.

II. Présentation de la stratégie néerlandaise d'APD

2.1 Les objectifs stratégiques de l'APD néerlandaise

- *Cadre général*

Les Pays-Bas ont publié, en octobre 2003, un texte d'orientation de leur APD intitulé "*Un devoir réciproque*" et qui prévoit :

(1) Une concentration des pays bénéficiaires : afin d'éviter une trop grande dispersion de l'aide, l'aide néerlandaise se concentre sur **36 pays dont 15 en Afrique**. Ces pays prioritaires s'insèrent dans un partenariat de longue durée, qui comprend des clauses de promotion de la bonne gouvernance et de protection des droits de l'Homme. En 2002/03, l'aide néerlandaise a principalement bénéficié à l'Afrique (53,4 % de l'aide bilatérale affectée géographiquement) et à l'Asie du Sud (17,7 %). En 2002/03, les cinq premiers bénéficiaires de l'APD néerlandaise étaient la République démocratique du Congo (178 millions de dollars), la Tanzanie (117 millions de dollars), l'Indonésie (106 millions de dollars), l'Inde (105 millions de dollars) et l'Afghanistan (83 millions de dollars).

(2) Une répartition thématique relativement resserrée qui privilégie 6 secteurs : l'éducation, la lutte contre le sida, la mise en place de systèmes de santé à long terme, l'accès à l'eau, l'environnement et le développement du secteur privé.

Par ailleurs, des concepts nouveaux ont été intégrés dans la politique néerlandaise d'aide, à l'instar de la régionalisation des ressources ou de la création d'un fonds de stabilisation pour la promotion de la paix et de la sécurité dans les pays en crise.

- Cadre spécifique de la SNV

La SNV a pour mission de permettre un renforcement des capacités des organisations locales auprès desquelles elle intervient. Cette assistance se concentre sur trois domaines : les processus locaux de gouvernance (45 %), le développement du secteur privé (30 %) et la gestion des ressources naturelles (25 %).

Depuis sa privatisation, la SNV a la possibilité de rechercher des contrats pour la mise en œuvre d'opérations de développement avec d'autres bailleurs de fonds. Elle intervient alors en tant qu'opérateur, c'est à dire que la maîtrise d'ouvrage appartient au bailleur et/ou au partenaire local.

2.2 Les moyens d'intervention : analyse des instruments et des actions

- Le canal multilatéral

Du fait d'une APD élevée, et d'une participation au Fonds européen de développement qui ne dépasse pas leur part du budget communautaire (5,2 % contre 5,3 %, soit en tout 6,3 % de leur APD totale en 2003), les Pays-Bas ont une aide caractérisée par la faible proportion de sa composante multilatérale (26 %, à l'avant dernière place au sein du CAD).

Cette aide multilatérale passe essentiellement par le canal des Nations Unies (9,7 % de l'aide totale), et dans une moindre mesure par les institutions de Bretton Woods (la part consacrée à la Banque Mondiale correspond à 2,6 % de l'AID 13, ce qui représente 140 millions de dollars soit 4,5 % de l'APD totale) et des Banques régionales de développement.

- L'aide budgétaire

Près d'un tiers de l'APD est octroyé aux gouvernements des pays bénéficiaires sous forme d'aide budgétaire globale. Cette proportion élevée d'aide budgétaire répond surtout aux contraintes de gestion grandissantes sur le système néerlandais d'aide, notamment en matière de personnel, face à un niveau d'aide élevé.

- L'allègement de la dette

Les Pays-Bas consacrent 257 millions de dollars à l'allègement de la dette soit 6,4 % leur aide publique au développement. Une part importante de cette somme (248 millions de dollars) est consacrée à l'initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés.

Le poids des allègements de dette dans l'aide publique au développement des Pays-Bas est ainsi inférieur à la moyenne du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE (13,6 %) et à la part de l'aide publique au développement française consacrée à ces allègements (40,5 % en 2003).

- Les ONG

Le ministère fait largement appel à des organismes non gouvernementaux, par lesquels transitent environ 20 % de l'APD totale (cette part est inférieure à 1,5 % dans l'APD française). Les ONG (dont 5 ONG "piliers" qui bénéficient traditionnellement de 10 % de l'APD totale) lui permettent en particulier d'intervenir dans des pays où l'instabilité politique empêche toute collaboration directe et fournissent un savoir faire important dans le domaine des relations avec les partenaires locaux. Ainsi l'ONG *Halo Trust* intervient dans le monde entier pour mener des actions de déminage, et l'ONG *No water No future* est très présente dans le secteur de l'eau.

Suite à une recommandation du CAD de l'OCDE lors de la dernière revue par les pairs du Comité (2001), les autorités néerlandaises s'efforcent d'améliorer la logique et la nature du processus de dotation des ONG sur la base de critères de performance, d'efficacité et de transparence.

- Les co-financements

Les co-financements ont été alloués sur une période pluri-annuelle lors du TMF (*theme based cofinancing Round*) 2004-2007. Le plafond annuel a été fixé à 53,4 millions de dollars, soit 1,3 % de l'APD.

- Les actions avec le secteur privé

- Le Programme ORET/MILIEV (Development and Environment Related Export Transaction Programme) exécuté par le FMO, qui bénéficie d'une enveloppe pluriannuelle de 680 millions de dollars.

- Les Partenariats Public Privé (PPP) : le soutien au développement du secteur privé, en associant les entreprises aux processus de développement, représente 6,8 % de l'APD totale. Les thèmes privilégiés par les Pays-Bas pour les PPPs sont l'eau et l'assainissement, l'énergie, la santé, l'agriculture et la biodiversité ainsi que les questions de commerce et d'investissement durables.

- L'aide restante est confiée à des structures privées ou mixtes, ainsi qu'à l'Association néerlandaise de Développement (SNV).

- Le déliement de l'aide

Les Pays-Bas ont apporté, sur le plan politique, une impulsion et un soutien décisifs au processus de déliement de l'aide au développement. Après l'accord auquel le CAD est parvenu en 2001 sur le déliement de l'aide aux Pays les Moins Avancés, les Néerlandais ont décidé de réaffecter au FMO les crédits d'aide liée dans les PMA destinée au renforcement des infrastructures de ces pays.

- L'efficacité de l'aide

Les Pays-Bas font du renforcement de l'efficacité de l'aide (en particulier à travers l'harmonisation des procédures entre les différents bailleurs) un axe majeur de leur politique. Leur activisme peut être rapproché de celui des pays scandinaves sur ce sujet. En tant que Président de l'Union Européenne de juillet à décembre 2004, ils ont joué un rôle actif dans le groupe de travail *ad hoc* sur l'harmonisation de l'aide (AHWPH) mis en place par le Conseil en avril 2004, et dont les travaux ont abouti à l'adoption en groupe du Conseil, le 23 novembre, d'un rapport qui constitue un document de référence sur ce sujet au niveau européen.

Lors du deuxième Forum à haut niveau sur l'harmonisation et le renforcement de l'efficacité de l'aide (Paris, 28 février-1^{er} mars 2005), les Pays-Bas ont adopté une attitude volontariste qui a contribué à surmonter les fortes réticences américaines et à permettre que la Déclaration de Paris marque un réel progrès par rapport au Forum de Rome de 2003.

III. La coopération franco-néerlandaise en matière de développement

3.1 Le Conseil de coopération franco-néerlandais

Le Conseil de coopération franco-néerlandais, créé en mai 2003, se réunit une fois par an et abrite un groupe de travail consacré aux questions de développement. Ce Conseil a pour but d'intensifier les relations entre la France et les Pays-Bas tant sur le plan politique qu'au niveau de la société civile.

La deuxième réunion de ce Conseil, qui s'est tenue à La Haye le 11 mars 2004, a été suivie d'une rencontre le 5 juillet 2004 à Paris entre le ministre délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie et son homologue néerlandaise, Mme Van Ardenne. Lors de cette rencontre, les deux ministres sont convenus de développer la collaboration franco-néerlandaise sur les questions de développement.

La troisième réunion de ce Conseil, le 19 avril, sera l'occasion d'un entretien entre le ministre français des Affaires étrangères et son homologue néerlandais, M. Bernard Bot.

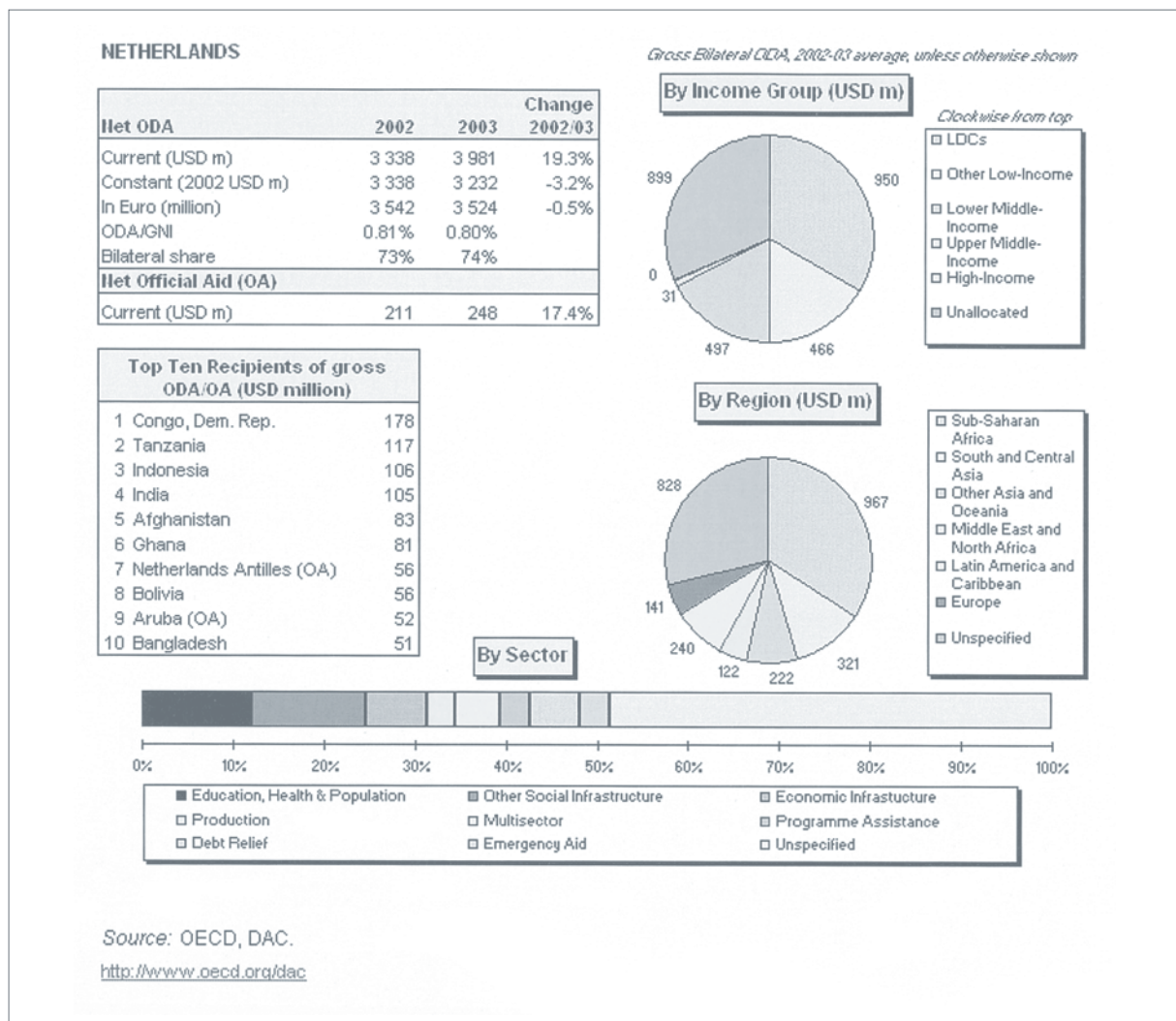
3.2 Les thèmes envisagés pour développer la collaboration franco-néerlandaise sur les questions de développement

Lors de la rencontre du 5 juillet 2004, il a été décidé de poursuivre le dialogue entre les services de coopération au développement français et néerlandais autour de neuf thèmes : l'Afrique (paix, sécurité, stabilité), le VIH/SIDA, les mécanismes innovants de financement, les services sociaux de base, les biens publics mondiaux, la cohérence des politiques, la santé de la reproduction et droits associés, l'efficacité de la coopération européenne au développement et la structure de l'aide internationale.

C'est avant tout la vigueur du soutien qu'elle recueille au sein de la société civile et des sphères politiques qui fait la force de la coopération néerlandaise pour le développement. La dernière revue par les pairs du CAD de l'OCDE a relevé le niveau élevé de l'aide des Pays-Bas, ainsi que l'originalité et la créativité qui caractérisent ses programmes de développement. La coopération néerlandaise est au premier plan de la réflexion sur la cohérence des politiques.

Ses points faibles semblent résider aujourd'hui dans les difficultés de gestion, notamment en matière de maîtrise de sa décentralisation, ainsi que dans la difficulté à renforcer ses systèmes d'évaluation.

Annexe : l'aide publique au développement des Pays-Bas



Les marges de manœuvre de l'aide publique au développement du Royaume-Uni (avril 2005)

Le montant de l'aide publique britannique restait en 2004 un peu inférieur à l'APD française. En revanche, si l'aide française "programmable" plafonne à 36 %, les Britanniques peuvent directement piloter plus de 60 % de leurs crédits. Un seul ministère, le DFID et son réseau, concentre en son sein l'essentiel des outils britanniques en faveur du développement.

I. Une aide conséquente, intégrée et diversifiée

Il existe également nombre d'études de prospective sectorielle, dont certaines concernent l'emploi, l'agriculture, la démographie, l'éducation en Afrique, et aussi des analyses prospectives réalisées par des économistes africains. Celles-ci sont très instructives, et souvent perspicaces.

1.1. L'APD britannique est élevée en volume mais plus faible en termes d'effort

L'APD britannique s'est élevée à 6,3 Md€ en 2003. Le Royaume-Uni est le 5^{ème} donateur du CAD de l'OCDE en volume (la France se plaçant au 3^{ème} rang), mais seulement le 11^{ème} en terme d'effort (0,34 % du RNB contre 0,41 % pour la France). Les autorités britanniques veulent porter leur APD à 0,4 % pour 2005-2006.

1.2. Le DFID est l'acteur principal de la politique d'aide britannique

L'aide publique au développement britannique est gérée par le *Department for International Development* (DFID). D'autres ministères britanniques suivent en partie les questions de développement, en particulier le Foreign and Commonwealth Office (FCO), le Treasury, le ministère de la Défense et le ministère du Commerce et de l'Industrie.

Son positionnement et le rôle de coordinateur que lui attribue le *Public Service Agreement* sur le développement font du DFID l'acteur hégémonique de la politique britannique de développement. Les stratégies de coopération et les décisions d'allocation de l'aide sont élaborées au sein du DFID, en lien avec le *Cabinet Office*.

Ce rôle central se retrouve sur le terrain, dans les délégations, où le représentant du DFID a le monopole de l'initiative concernant l'identification des secteurs, des instruments et des projets qui vont bénéficier de l'aide britannique.

Encadré n°1 : Le DFID

La **gestion** et l'**exécution** de l'aide britannique sont assurées par le *Department For International Development* (DFID), créé en 1997 lors de l'arrivée au pouvoir de Tony Blair, et qui est **distinct du Foreign Office**. Le Secrétaire d'État au développement international (Clare Short de 1997 à juin 2003, **Hilary Benn** depuis octobre 2003) est un ministre de plein exercice, qui siège au cabinet avec le même rang que le Secrétaire au Foreign Office.

Un Conseil d'administration, collectivement responsable devant les ministres, est composé de six membres : le secrétaire permanent (M. Suma Chakrabarti) ; deux directeurs non exécutifs (Mme Nemat Shafik, vice-présidente à la Banque Mondiale et M. Bill Griffiths, Directeur à la WRG associates¹) ; et trois directeurs généraux (Mme Nicolas Brewer pour les programmes régionaux, M. Masood Ahmed, pour les politiques et l'international et M. Mark Lowcock, pour l'efficacité interne et le partage d'information).

Des objectifs conjoints sont partagés entre le DFID et d'autres ministères. Pour la prévention des conflits, une collaboration a lieu avec le ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth² (FCO) et le ministère de la Défense (MOD). Le trésor participe conjointement aux travaux du DFID sur les OMD. Le Département du Commerce et de l'Industrie et le FCO coopèrent avec le DFID sur la réduction des barrières douanières.

L'action du DFID se fonde sur les **stratégies** définies au travers d'un Livre Blanc (1997) et d'un rapport gouvernemental consacré à l'éradication de la pauvreté (2002), qui ont donné naissance à un *International Development Act* adopté par le Parlement britannique en 2002. Le DFID est organisé autour de trois **directions géographiques** consacrées à l'Afrique, l'Asie et l'Europe, complétées par un ensemble de **directions thématiques**, notamment chargées de l'efficacité, de l'évaluation et de l'audit. Aux côtés du DFID, vecteur essentiel de l'aide publique, la *Commonwealth Development Corporation* (CDC) constitue le principal canal de l'aide au secteur privé dans les pays en développement. Société publique placée sous l'autorité du DFID, le CDC propose des prêts à long terme et des prises de participation dans les secteurs de l'énergie et de l'industrie. Pour sa part, le *Natural Resources Institute* (NRI), organisme public autonome financé par le DFID, effectue des recherches dans le domaine de l'environnement.

1.3. L'aide britannique est protéiforme

40 % de l'APD britannique transite par les institutions multilatérales : Communauté européenne (23 %, malgré un taux de contribution au FED limité à 12,7 %), Institutions financières internationales (8,5 %), agences des Nations unies en charge du développement (4,5 %), agences internationales humanitaires (4 %).

L'aide bilatérale - 60 % de l'APD totale - se concentre sur les pays de l'Afrique sub-saharienne (47 %)³. Mais l'aide bilatérale britannique est aussi massivement orientée vers les pays d'Asie (38 % des crédits), en particulier l'Inde (13,7 % de l'aide bilatérale), le Bangladesh, l'Afghanistan et le Pakistan. L'Amérique latine ne reçoit que 1 % de l'aide bilatérale.

1) Fonds d'investissement

2) The Foreign and Commonwealth Office

3) Les anciens pays africains du Commonwealth reçoivent 83 % des crédits bilatéraux destinés à l'Afrique. A titre de comparaison, la part des pays francophones d'Afrique sub-saharienne dans l'aide bilatérale française destinée à l'Afrique s'élève à 88 %. Les 6 premiers bénéficiaires africains du Royaume-Uni sont la Tanzanie, le Ghana, l'Ouganda, l'Afrique du sud, le Malawi et le Kenya.

Encadré n°2 : Les pays et les secteurs de concentration de l'aide britannique

Le Royaume-Uni a consacré plus de 70 % de son aide aux pays les moins avancés (PMA) et aux pays à faible revenu. Avec 50 % de la dotation bilatérale globale, l'Afrique subsaharienne en est la première bénéficiaire, suivie par l'Asie du Sud. Les principaux destinataires de l'aide britannique sont la Tanzanie, l'Inde, l'Ouganda, le Mozambique, le Bangladesh et la Zambie. Il est à noter que, malgré la multiplicité des bénéficiaires, l'aide britannique connaît un mouvement de concentration en faveur d'un nombre relativement limité de pays. L'aide pays devrait d'ici 2006 être allouée à 90 % aux PMA (hors aide humanitaire) avec une réduction de 145 millions € pour les pays à revenu intermédiaire (PRI) entre 2004 et 2006. La contribution envers les PRI se concentrera bilatéralement sur un nombre limité de pays et sera mise en œuvre par voie multilatérale grâce aux IFI et organisations internationales.

Le SIDA est affiché comme priorité centrale de la présidence britannique du G8 et de l'Union européenne en 2005. Il s'agit d'un tournant dans la politique du DFID qui s'engage massivement dans le financement des traitements. A été annoncée une augmentation significative des contributions britanniques à ONUSIDA (+6 millions de livres en 2004) et au Fonds mondial (280 millions de livres d'ici 2008).

Les autres priorités thématiques portent sur l'aide aux populations les plus démunies et sur le développement des secteurs sociaux : appui aux actions liées à la population et au contrôle des naissances, à la bonne gestion des affaires publiques, à l'égalité homme/femme, aux droits de l'homme et à l'environnement. C'est ainsi que près d'un tiers de l'aide est destiné aux services sociaux de base (éducation, santé et population) tandis que le secteur de la production représente 14 % des programmes (agriculture, infrastructures économiques, énergie, transports et communications).

La Grande Bretagne possède également un fonds de réserve⁴, abondé à hauteur de 100 millions de livres par an, soit 145 millions €. Il bénéficie en majeure partie aux situations d'urgence humanitaire mais peut être alloué à d'autres programmes. Ainsi, en 2003, 108 millions € de ce fonds ont été consacrés à l'Irak. Montserrat a reçu, quant à elle, 9,4 millions € pour un secours additionnel (à l'aide humanitaire) suite à l'éruption volcanique.

Enfin, l'aide bilatérale transite par différents instruments : assistance technique et aide projet (55 %), dons divers (12 %), aide d'urgence (12 %), aide programme (12 % dont 8 % d'aide budgétaire) et prêts (7 %). Les allègements de dette ne constituent que 1 % de l'aide bilatérale, les Britanniques ayant déjà annulé la quasi-totalité de leurs créances publiques vis-à-vis des pays en développement. Les prêts ne représentent que 7 % de l'aide bilatérale, mais une part plus significative de l'aide multilatérale (via la Banque mondiale, les Banques régionales, la Banque européenne d'investissement...)

II. L'APD britannique est encadrée mais dispose de leviers importants

2.1. Une politique d'aide au développement irriguée par des objectifs et d'indicateurs de performance

En droit, la politique d'aide au développement britannique est très encadrée. Le *Public Service Agreement* (PSA 2003-2005 puis PSA 2005-2008) présente au Parlement les six objectifs⁵ à atteindre sur une période

4) Contingency reserve

5) Pour le PSA 2005-2008 : réduire la pauvreté en Afrique subsaharienne, réduire la pauvreté en Asie de l'Est et du Sud-Est, réduire la pauvreté en Europe, Asie Centrale, Amérique Latine, Afrique du Nord, aux Caraïbes et au Moyen Orient ; améliorer l'impact du système international sur la réduction de la pauvreté, la prévention des conflits et les réponses aux conflits et crises humanitaires ; développer, aider et promouvoir les différentes politiques visant à améliorer la lutte contre la pauvreté et à atteindre les OMD ; améliorer l'impact et l'efficacité des programmes bilatéraux du DFID.

donnée. Ils sont assortis d'indicateurs de résultats qui doivent contraindre le DFID à intervenir dans des secteurs ciblés.

Les objectifs et les indicateurs du PSA sont ensuite ventilés au sein du DFID pour chaque direction, chaque service, chaque bureau et chaque agent, par pays et par secteur. Les *performances* à chaque niveau (individus, équipes, services, directions) sont évaluées tous les 6 mois. Le gouvernement présente annuellement au Parlement le résultat de sa politique d'aide au développement.

2.2. L'allocation de l'aide demeure flexible et le DFID dispose d'une réserve d'APD programmable

En pratique, les objectifs fixés par le PSA et déclinés au niveau des services et des équipes du DFID sont peu contraignants. La formulation en est souvent très générale, et le lien de causalité entre l'indicateur choisi (la poursuite des OMD ou la réduction de moitié de la pauvreté en Asie) et l'action du DFID n'est pas aisée à définir, contrairement à l'exigence française de la Direction de la Réforme budgétaire concernant les indicateurs de la LOLF ou des futurs Documents de Politique transversale. Le DFID reste libre de définir ses propres critères d'allocation et la répartition des enveloppes par pays, par région, par bailleur (aide bilatérale ou multilatérale, crédits délégués à des agences d'autres donateurs) ou par instrument (aide projet, aide programme, aide budgétaire).

En matière d'aide au développement, le Royaume-Uni dispose de marges de manœuvre supérieures à celles de la France car le pourcentage d'aide programmable dans leur APD est très supérieur au nôtre. En effet, du fait de l'importance des traitements de dette (1 842 M€⁶), des écolages (640 M€) et des contributions obligatoires (710 M€), la part de l'aide programmable de l'APD française ne s'élève qu'à 36 % (répartie entre trois acteurs principaux).

L'APD britannique au contraire abrite, au sein du budget d'un seul ministère, une part d'aide programmable supérieure à 60 %. Cela explique la capacité du gouvernement britannique à allouer de "l'argent frais" sur des projets ponctuels de cofinancement avec d'autres bailleurs, à intervenir dans nombre de fonds fiduciaires gérés par des bailleurs internationaux ou à pouvoir devenir en 2004 le premier contributeur en ratio à l'AID.

Comparaison de statistiques françaises et britanniques relatives à l'aide au développement

	France	Royaume-uni
APD	6,4 Md€	6,3 Md€
ADP/RNB	0,41 %	0,34 %
Part de l'aide allouée à l'Afrique	68 % (dont 57 % Afrique sub-saharienne)	47 %
Part de l'aide bilatérale/multilatérale	70 %/30 %	60 %/40 %
Part de l'aide européenne /APD	20 %	23 %
Clef de contribution au budget communautaire (à 27)	15,9 %	16,85 %
Contribution au FED (clef/montant)	24,3 %/446,4 M€	12,7 %/233,3 M€
Contribution aux bailleurs multilatéraux (part/montant)	10 %/640 M€	17 %/1 107 M€
Allègements de dette dans l'APD bilatérale (part/montant)	41 %/1 842 M€	1 %/25 M€
Part de l'aide programmable	36 %	>60 %

Données CAD, 2003 - MAE/DGCID

6) Chiffres APD 2003, CAD de l'OCDE

III. La politique britannique de développement est axée sur l'influence

La notion d'efficacité jalonne le discours du DFID, qui en fait la justification de sa politique mais également le garant de la défense des intérêts britanniques.

3.1. Le DFID met en œuvre une stratégie de communication très efficace

Le DFID accorde à la communication une place de premier ordre. Tous les moyens⁷ sont convoqués pour promouvoir l'action du gouvernement en faveur des plus pauvres, en excipant de l'importance d'attiser la générosité nationale et internationale. L'impact de la récente parution du rapport de la Commission "Blair" pour l'Afrique⁸ révèle l'efficacité de la stratégie de communication du *Cabinet Office* et du DFID. Celle-ci est d'autant plus percutante que les représentations britanniques bilatérales et multilatérales relaient systématiquement les positions défendues par le DFID, en s'appuyant le plus souvent sur des *executive summaries* et des *non papers* ad hoc.

3.2. Une stratégie multilatérale sophistiquée

Le DFID place son aide programmable dans les institutions multilatérales (banques régionales, contributions volontaires aux agences onusiennes), ou dans les *basket funds* qu'elles gèrent, à hauteur de l'influence qu'il peut en tirer. Les dernières négociations sur la reconstitution de l'AID sont à cet égard symptomatiques.

La stratégie d'influence du DFID dans les enceintes multilatérales se double d'une incessante activité de lobbying auprès des autres États membres (Union européenne) ou bailleurs (AID, PNUD, fonds mondiaux..).

Encadré n°3 : Le cadre de la coopération franco-britannique en matière de développement

La coopération franco-britannique en matière d'aide au développement se renforce depuis un an par l'établissement d'un dialogue approfondi à différents niveaux.

Au plus haut niveau tout d'abord, le Président de la République et le Premier ministre britannique ont abordé lors du Sommet de Londres le 18 novembre dernier les questions liées à la solidarité internationale et ont adopté un **Plan d'action franco-britannique en matière de développement**. Ce plan d'action définit un cadre de dialogue et établit les priorités sectorielles, thématiques et géographiques de la coopération franco-britannique. Sur cette base, les deux ministres britannique et français chargés du développement, MM. Hillary Benn et Xavier Darcos, ont fait un déplacement commun en Zambie et au Niger en février dernier, afin d'évaluer les perspectives d'actions conjointes dans deux domaines prioritaires, l'éducation de base et la lutte contre le SIDA.

Par ailleurs, les directeurs généraux chargés du développement s'entretiennent régulièrement, rassemblant autour d'eux leurs homologues des Finances (*Treasury*, DGTPE) ainsi que l'AFD. De telles consultations franco-britanniques en matière de développement se sont tenues à Londres le 16 mars 2004, à Paris le 18 octobre 2004 et le 7 avril 2005. Elles sont l'occasion d'aborder les questions d'actualité de la coopération bilatérale, communautaire et multilatérale, d'exposer les arguments des deux parties et de tenter de définir des positions voire des éléments de langage communs. Elles incitent les services du DFID et du MAE à entretenir des relations quasi quotidiennes.

7) Internet, brochures, conférences de presse, organisation de séminaires internationaux, couverture des déplacements internationaux, financement d'enquêtes destinées au grand public..

8) A laquelle participait une star du cinéma et de la chanson, Bob Geldorf.

3.3. La mobilisation des opérateurs publics et privés

La politique d'aide du Royaume-Uni n'oublie pas de mobiliser efficacement les opérateurs britanniques publics et privés sur les appels d'offre communautaires et internationaux. Le *British Crown Agent*⁹, dont le statut privé est ambigu, s'appuie sur le DFID et sur le réseau britannique pour exercer son influence auprès des grands bailleurs, comme l'a révélé une nouvelle fois son action après les tsunamis.

Les Britanniques n'ont pas de leçons à donner à la France en matière d'aide au développement. Les montants accordés aux pays pauvres sont relativement proches. L'effort financier français est un peu supérieur, et se traduit par une contribution moyenne plus importante aux organismes multilatéraux (à l'exception notable de l'AID), en particulier au FED, et par une part plus importante de l'aide bilatérale et multilatérale allouée à l'Afrique.

En revanche, l'efficacité du DFID en termes de concentration des instruments et d'influence dans les enceintes européennes et multilatérales, ainsi que les résultats de sa communication sur la politique d'aide et de la mobilisation des opérateurs britanniques publics ou privés sur les appels d'offre internationaux sont remarquables. Cette efficacité pourrait inspirer la réflexion du Département.

9) Dont l'homologue français, plus modeste, est le GIP FCI.

L'aide publique au développement de la Suède (juin 2005)

En tant que membre du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, la Suède vient d'être soumise à une "évaluation par ses pairs" de ses politiques et programmes en matière de coopération au développement. Les résultats de cette évaluation, présentés aux 22 États membres du CAD le 25 mai, sont une excellente occasion pour les Notes du jeudi de poursuivre leur "tour d'Europe" des politiques d'aide au développement.

Le rôle en pointe de la Suède en matière de développement est connu et symbolisé par l'adoption en 2003 d'un nouveau cadre stratégique, salué par les évaluateurs. Néanmoins, la politique suédoise d'aide n'est pas exempte de reproches, notamment en ce qui concerne l'application encore partielle de ses orientations stratégiques ou ses insuffisances dans le domaine de la cohérence des politiques pour le développement.

La Suède est depuis longtemps l'un des plus importants donateurs d'aide publique au développement (APD) en termes d'effort : en 1992-1993, l'APD suédoise représentait déjà 1 % du RNB. Après une baisse à la fin des années 90 due à des contraintes budgétaires et qui a ramené l'aide à 0,79 % du RNB en 2003 (soit 2,4 Md\$), la Suède s'est engagée à consacrer de nouveau 1 % de son RNB à l'APD en 2006.

En 2003, une importante réforme du système suédois de coopération au développement a été adoptée par le Parlement afin de pouvoir répondre efficacement aux Objectifs du Millénaire pour le Développement. La loi intitulée "Une responsabilité partagée : la politique suédoise pour un développement global" marque la volonté de faire de la coopération au développement une problématique interministérielle et non pas un domaine réservé au seul ministère des Affaires étrangères.

I. Un dispositif recentré autour de deux acteurs qui fait la part belle à l'action bilatérale.

1.1. Les principaux acteurs.

Les deux principaux organes en charge de la coopération au développement sont le ministère des Affaires étrangères et l'Asdi, l'agence suédoise du développement international. La répartition des compétences entre ces deux acteurs est parfois source de confusion pour les partenaires.

Le ministère des Affaires étrangères (UD)

L'UD est tout d'abord chargé de la formulation de la politique de développement, à l'intérieur du cadre général élaboré par le Parlement. Sur le plan opérationnel, le ministère des Affaires étrangères met en œuvre l'aide multilatérale, l'aide humanitaire et, dans le cas des États fragiles, l'aide bilatérale ce qui représente 37 % de l'aide suédoise.

La mise en œuvre de la politique pour un développement global (PDG) a nécessité la création, au sein du ministère des Affaires étrangères, d'une Direction du Développement placée sous le contrôle de la Ministre de la Coopération Internationale (actuellement Mme Carin Jämtin) qui est elle-même sous la tutelle de la Ministre des Affaires étrangères (Mme Laila Freivalds). Cette Direction, chargée de la mise

en œuvre de la PDG, doit notamment s'assurer de l'implication des différents ministères dans la coopération au développement et veiller à la cohérence des actions entreprises par ces derniers.

L'UD travaille notamment en étroite collaboration avec le ministère des Finances en ce qui concerne les relations que la Suède entretient avec les Institutions Financières Internationales, ainsi que sur les questions de dette. 12 % de l'APD suédoise sont ainsi co-gérés par les deux ministères.

L'agence suédoise de coopération internationale, Asdi

L'agence suédoise de coopération internationale est une administration publique sous la tutelle de l'UD. Contrairement à l'Agence française de développement, l'Asdi n'est pas une banque et n'a pas d'activités de prêt.

Depuis la réforme de 1995, qui a entraîné la fusion de cinq organismes chargés de l'aide au développement, l'Asdi est l'opérateur principal de l'aide bilatérale suédoise, qui s'établissait à 74 % de l'APD en 2003. Chaque année, l'Asdi reçoit des instructions du gouvernement sous forme de directives officielles et d'une lettre de dotation annuelle. La dernière revue par les pairs du CAD de l'OCDE souligne que depuis quelques années, les directives ont tendance à être plus détaillées et plus spécifiques¹, ce qui renforce le pilotage et donc l'efficacité du dispositif suédois de coopération internationale.

L'Asdi travaille étroitement avec des ONG, des entreprises et des experts, la plupart du temps suédois. La coopération avec les ONG est particulièrement importante et représentait 261 M\$ en 2003, soit 18 % de l'aide bilatérale suédoise. Elle s'articule autour de 14 accords-cadres finançant environ 750 ONG suédoises et 1 500 ONG des pays partenaires.

1.2. Les modalités de l'aide

- L'aide bilatérale

L'aide bilatérale suédoise (composé à 98 % de dons) a bénéficié en 2003 à 110 pays. Cette dilution va à l'encontre d'un facteur reconnu d'efficacité de l'aide, à savoir la concentration des crédits bilatéraux sur un nombre restreint de pays sélectionnés sur la base de critères stratégiques. La PDG prévoit une coopération bilatérale géographiquement resserrée² ; les pays partenaires pourraient alors bénéficier d'actions de coopération au développement dans un nombre de secteurs plus important qu'auparavant.

Le choix des pays partenaires, effectué par le Parlement, prend principalement en compte la volonté du bénéficiaire de s'impliquer dans les actions de développement en faveur des populations les plus pauvres. Les documents stratégiques nationaux de lutte contre la pauvreté sont examinés afin de vérifier leur cohérence avec les objectifs suédois et servent ensuite de base aux interventions suédoises. En 2002/2003, les cinq premiers bénéficiaires de la coopération bilatérale suédoise étaient la RDC, la Tanzanie, la Mozambique, le Nicaragua et l'Afghanistan.

- Le canal multilatéral

Un des objectifs de la nouvelle stratégie est d'accroître la part de l'aide multilatérale, qui ne représentait que 26 % de l'aide totale en 2003. Par ailleurs, le manque de clarté de la stratégie suédoise dans le domaine de l'aide multilatérale a soulevé quelques critiques lors de la "revue par les pairs". Un meilleur suivi de cette aide et une plus grande prise en compte des performances des instances bénéficiant de versements suédois étaient recommandés.

L'ONU et ses institutions spécialisées sont, avec 10 % de l'aide totale, les premières bénéficiaires de l'aide multilatérale suédoise. La Banque mondiale et les banques régionales de développement sont également

1) Examen des politiques et programmes de la Suède en matière de coopération pour le développement. DCD/DAC/AR(2005)2/18/PART2, 24 mai 2005.

2) Ibid.

des institutions privilégiées : la Suède est par exemple, en 2005, au septième rang des bailleurs de fonds à la Banque Africaine de Développement qu'elle finance à hauteur de 4 %. La contribution de la Suède à la Communauté européenne est égale à 5,1 % de l'APD totale (contre environ 20 % pour la France).

II. La politique suédoise d'aide au développement montre un grand dynamisme.

2.1. Un nouveau cadre stratégique depuis 2003.

Afin de garantir une cohérence intra-gouvernementale, d'améliorer l'efficacité de la politique d'aide au développement et de répondre aux OMD, la PDG vise un seul objectif pour toutes les politiques sectorielles : contribuer à un développement global équitable et durable, dont la lutte contre la pauvreté serait le centre.

Deux principes doivent guider l'application de ce cadre, que ce soit au moment de la définition des politiques ou lors de la mise en œuvre concrète des projets : le respect des Droits de l'Homme et l'intérêt particulier apporté aux pays et populations les plus pauvres.

Encadré 1 : les huit axes prioritaires identifiés par le Parlement dans la mise en œuvre de la PDG

- Respect des Droits de l'Homme
- Démocratie et bonne gestion des affaires publiques
- Egalité homme-femme
- Utilisation durable des ressources naturelles et protection de l'environnement
- Croissance économique
- Développement social
- Gestion des conflits et sécurité humaine
- Biens Publics Mondiaux

2.2. La mise en place d'instruments originaux.

- *L'initiative franco-suédoise du Groupe de travail sur les Biens Publics Mondiaux*

La France et la Suède ont fondé en avril 2003 un Groupe de travail sur les Biens Publics Mondiaux (BPM). L'objectif de ce groupe est de "favoriser une offre accrue de biens publics internationaux, mondiaux ou régionaux qui sont d'une importance cruciale pour éliminer la pauvreté et atteindre les OMD". Le Groupe conduit des évaluations autour de la notion de BPM et de l'utilisation de ceux-ci afin de formuler des recommandations portant sur leur gestion et leur financement. Son rapport devrait être rendu à l'automne.

- *Le Forum pour le développement*

La PDG prévoit la création, d'ici la fin de l'année 2005, d'un Forum sur le développement global afin de permettre une large participation de la société civile aux actions de coopération au développement. Cet instrument a pour but d'inciter les ONG à influencer sur l'orientation de l'action publique, le secteur privé à défendre ses intérêts commerciaux et le monde de la recherche à mettre en évidence de nouveaux axes d'investigation⁴.

3) Groupe de travail international sur les Biens Publics Mondiaux, www.gpgtaskforce.org

4) Examen des politiques et programmes de la Suède en matière de coopération pour le développement. DCD/DAC/AR(2005)2/18/PART2, 24 may 2005.

- *Open Trade Gate Sweden*

Afin de renforcer les capacités des pays en développement dans les domaines du commerce et des exportations, un nouvel instrument vient d'être lancé par le Ministère du Commerce et de l'Industrie. Il s'agit d'un site Internet regroupant l'ensemble des informations sur les régimes commerciaux de la Suède et de l'Union Européenne. Le site, dont la langue d'administration est l'anglais, fonctionne comme un espace de communication où les chefs d'entreprises des pays en développement peuvent gratuitement obtenir des informations sur des règlements concernant le commerce et les exportations.

L'*Open Trade Gate Sweden* travaille en collaboration avec l'Asdi, les services des douanes, l'Agence Suédoise pour le Développement des Entreprises, la Chambre de Commerce suédoise et d'autres organismes et organisations publics ou privés.

- *La coopération déléguée*

Dans les années à venir, l'Asdi va devoir gérer l'accroissement de l'APD avec un budget administratif constant, voire en baisse. Des opérations de coopération déléguée commencent à être mises en place afin de pouvoir faire face à cette situation. Des contributions suédoises au Malawi et au Rwanda sont ainsi gérées par la Norvège et le Royaume-Uni.

Encadré 2 : la coopération déléguée au Malawi.

Après les élections au Malawi en 1994, la Suède a décidé d'accroître son soutien envers ce pays. En 2000, l'Asdi a envoyé une mission au Malawi avec l'objectif d'élaborer une stratégie dans laquelle s'inscrirait cette nouvelle coopération. A son retour du Malawi, la mission a finalement décidé de signer un accord de "partenariat silencieux" avec la Norvège pour l'ensemble de son portefeuille d'activités au lieu de mettre en place sa propre stratégie.

Préalablement à cet accord, un contrôleur financier de l'Asdi s'est rendu à Oslo afin d'étudier les politiques, les procédures et les systèmes de reddition des comptes norvégiens. Les deux pays se sont ensuite entendus sur un programme-pays financé conjointement. Ils ont également signé un accord juridique établissant des modalités opérationnelles communes. La Suède a depuis investi, par l'intermédiaire de l'Ambassade norvégienne, 12 M\$ par an au Malawi et économise ainsi annuellement près de 2 M\$ en frais de fonctionnement.

III. La cohérence des politiques est l'un des principaux enjeux de la politique suédoise d'aide au développement.

3.1. Les écueils institutionnels.

La cohérence des politiques est l'un des buts principaux de le PDG, notamment via un renforcement de la coordination entre les différents ministères. Cependant, le maintien, au sein de la Direction du développement global du ministère des Affaires étrangères, du secrétariat chargé de la mise en œuvre de la PDG complique cette coordination. Selon la revue par les pairs⁵, le rattachement de ce secrétariat au Cabinet du Premier Ministre aurait facilité la coordination interministérielle.

3.2. Les exportations d'armes, une remise en cause de la cohérence des politiques en faveur du développement.

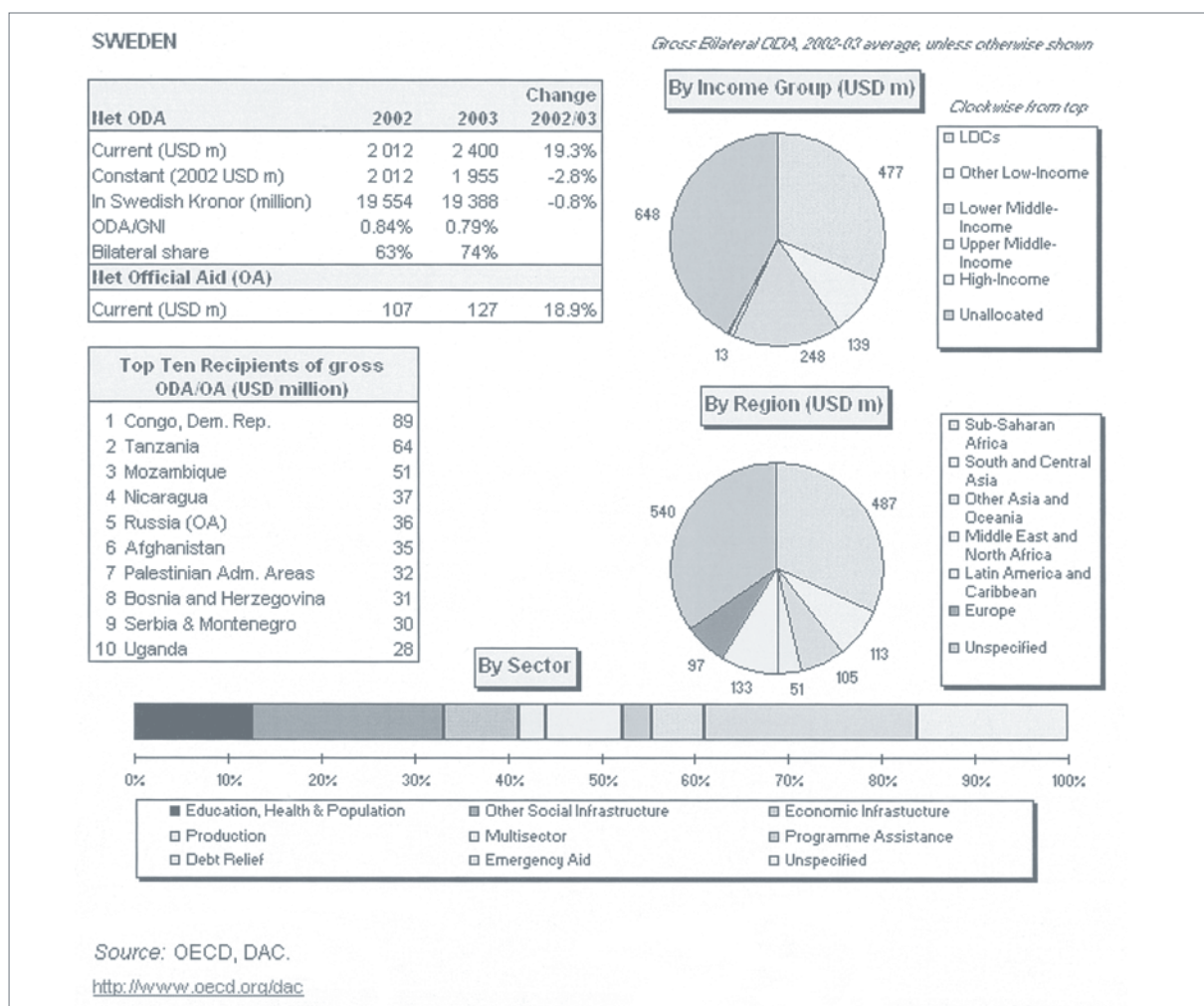
La gestion des conflits et la sécurité font partie des huit thèmes prioritaires identifiés par le Parlement suédois pour la mise en œuvre de la coopération au développement. Pourtant, les exportations suédoises d'armes (qui se sont chiffrées à environ 800 M\$ en 2003) vont à l'encontre de cet objectif.

5) Ibid.

Lors de l'adoption de la PDG, le Parlement suédois a veillé, en demandant au gouvernement d'examiner comment la pauvreté et le développement pouvaient influencer les décisions relatives aux exportations d'armes, à ce que la réalisation des OMD ne soit pas compromise par le commerce des armes. Cependant, dans le même temps, le Parlement a rappelé que "concernant les exportations d'armes (...), toute l'attention voulue doit également être accordée aux considérations relatives à l'intérêt national en matière de politique étrangère, de politique de défense et de coopération internationale dans le domaine de la défense". Dans la pratique, ce second principe semble souvent l'emporter sur le premier. Le poids économique représenté par certains secteurs, notamment celui des exportations d'armes, empêche donc encore d'appliquer le principe de cohérence des politiques en faveur du développement et ce même dans un pays qui a fait de la cohérence un des objectifs primordiaux de sa politique de coopération au développement.

Un peu de temps sera encore nécessaire pour que la politique globale pour le développement nouvellement mise en place par la Suède atteigne sa pleine efficacité. La Suède reste cependant un acteur important dans le domaine de la coopération au développement avec qui la France entretient un dialogue nourri et concrétisé par des rencontres bilatérales régulières, dont la prochaine devrait se tenir à la rentrée 2005.

Annexe : l'aide publique au développement suédoise vue par l'OCDE



Note sur l'aide publique au développement de l'Australie¹ (juillet 2005)

L'Australie finance une aide au développement qui la situe dans la moyenne exacte des 22 pays membres du CAD de l'OCDE, soit 0,25 % de son RNB. Mais cette APD se distingue par quelques caractéristiques fortes, telles que sa concentration sur l'Asie extrême orientale et la région Pacifique et l'établissement d'un lien direct entre aide au développement de ses voisins et amélioration des paramètres de sa sécurité intérieure. Elle bénéficie également d'un fort soutien de son opinion publique ce qui pourrait permettre une croissance budgétaire dans l'avenir.

I. Contexte stratégique

Une priorité donnée à la région Asie-Pacifique.

La situation géographique de l'Australie, au cœur de la région Asie-Pacifique, conditionne sa politique étrangère et les grands axes de sa coopération pour le développement. L'Australie considère que sa sécurité et son propre développement économique sont étroitement liés à ceux de ses voisins. Le "Livre Blanc" du Ministère australien des Affaires étrangères et du commerce (DFAT) intitulé : "Advancing the National Interest", stipule : "qu'il est dans l'intérêt du gouvernement de s'attaquer aux défis du développement des pays de la région". Dans cette région du monde, l'Australie est, avec la France et la Nouvelle Zélande, le seul pays donateur d'importance. Cette situation lui offre la possibilité d'expérimenter des formes particulières de partenariat et de coordination, notamment dans un contexte de prévention et de gestion des crises..

Un contexte extérieur fragile

La région Asie-Pacifique connaît depuis plusieurs années une période d'instabilité sociale et politique : coup d'État à Fidji en 2000, crise aux Îles Salomon depuis 2000, attentats de Bali en 2002 et de Djakarta en 2003 et 2004. Même si l'accession du Timor-Leste à l'indépendance a fondamentalement modifié le paysage politique régional, c'est une instabilité relative qui prévaut. Les attentats du 11 septembre et, plus récemment, la guerre en Irak, ont contribué à faire évoluer la façon dont l'Australie perçoit les questions de sécurité et de développement. Par ailleurs, la région est sujette à de nombreuses autres menaces : commerce de drogues, trafic d'êtres humains, immigrations illégales etc. Les progrès du développement dans la région demeurent fragiles et la majorité des voisins de l'Australie, notamment les petits États insulaires du pacifique, sont des PMA confrontés à de graves difficultés économiques et des problèmes de gouvernance (Papouasie Nouvelle Guinée, Îles Salomon, Tuvalu, Nauru ...). Dans ce contexte spécifique, l'agence d'aide australienne (AusAID) a, depuis 2000, arrêté cinq axes majeurs dans la mise en œuvre de sa politique de coopération en vue de soutenir les efforts de ses voisins :

- Gouvernance : promouvoir un gouvernement démocratique et responsable et une administration efficace,
- Mondialisation : aider les pays en développement à accéder aux échanges internationaux et aux nouvelles technologies de l'information,

1) Les chiffres cités sont ceux du rapport (décembre 2004) du secrétariat du CAD sur l'examen par les pairs de l'aide australienne : DCD/DAC/2007.

- Capital humain : améliorer les services de base pour soutenir la stabilité et la légitimité du gouvernement,
- Sécurité : renforcer la sécurité à l'échelle régionale en améliorant la capacité des gouvernements partenaires à prévenir les conflits, asseoir la stabilité et à gérer les problèmes transfrontières,
- Gestion durable des ressources : encourager des modes durables de gestion de l'environnement et d'exploitation des ressources naturelles.

Un fort soutien de l'opinion publique

l'APD australienne bénéficie d'un fort soutien de la part de l'opinion publique. D'après des sondages d'opinions coordonnés par AusAID en 2002, et réalisés avec le concours d'ONG, l'APD australienne était favorablement soutenue par 85 % des Australiens en 2001 (contre 72 % en 1994). Cette tendance va de pair avec la forte progression des financements privés octroyés aux ONG (+ 11 % entre 1998 et 2003). En 2001, il était estimé que 50 % des Australiens avaient financé des ONG ou consacré de leur temps à des ONG (47 % en 1998). Selon le Conseil australien du développement international (ACFID), qui regroupe une centaine d'ONG, 1.9 million d'Australiens ont versé 386 millions AUD en faveur de l'aide au développement en 2003, essentiellement dans le secteur humanitaire et l'aide d'urgence (accession à l'indépendance de Timor-Leste, crise du Kosovo).

Par ailleurs, l'AusAID a mis en place une stratégie de communication très structurée qui précise, pour chaque année, le thème fédérateur de son action : "la construction de la paix, la stabilité et la gouvernance : l'aide extérieure de l'Australie contribue à la sécurité et à la stabilité de la région" en 2004 et, "la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, OMD" en 2005. Cette politique de communication a pour objectif :

- d'apporter au Ministre chargé du développement et au Parlement soutien et conseil en matière de communication sur le thème du développement et de faciliter la transmission d'informations sur les activités d'AusAID à des publics ciblés,
- de consolider la réputation d'AusAID en terme de management et d'exécution de programmes de développement et de favoriser l'émergence d'un soutien de l'opinion publique aux actions de l'agence,
- la mise en place d'une politique de communication sur les thèmes suivants : sécurité intérieure et développement des pays voisins, liaison entre pauvreté et instabilité, ancrage et place privilégiée de l'Australie dans la région Asie Pacifique.

II. Volume et répartition de l'aide

En 2003, l'APD totale de l'Australie s'est élevée à 1 219 millions USD, soit 0.25 % de son revenu national brut (RNB)

L'économie australienne connaît une phase d'expansion depuis maintenant plus de 13 ans, mais cette tendance ne s'est pas reflétée dans le rapport APD/RNB. On peut certes se féliciter de l'accroissement récent de l'aide australienne, qui a représenté 9 % en termes réels entre 1999 et 2003, mais le rapport APD/RNB, qui était en 1975 de 0,65 %, a chuté à 0,25 % en 2001, niveau auquel il se maintient depuis². Ce chiffre représente exactement l'effort moyen des membres du CAD, mais il est très inférieur à celui de la France (0,42 % en 2004), de l'Union Européenne (0,36 %) et des pays non-membres du G7 (0,45 %).

2) Une augmentation de 9,9 % de l'APDen termes réels est prévue pour 2004-2005, si l'on établit une comparaison en dollars australiens avec les chiffres de l'année précédente, ce qui porterale pourcentage estimé de l'APD en fonction du RNB à 0,26 %.

L'Australie se place au 15^{ème} rang des 22 pays membres du CAD par le volume de son APD, et au 13^{ème} rang par son rapport APD/RNB. L'Australie a bien souscrit à l'objectif international de 0,7 % pour le rapport APD/RNB, mais n'a pas fait connaître l'échéance qu'elle se donne pour l'atteindre. A la conférence de Monterrey elle a été un des rares pays du CAD à ne pas avoir pris d'engagement précis concernant le maintien ou l'accroissement de son APD.

2.1 Une APD bilatérale ciblée.

En 2003, l'APD totale de l'Australie s'est élevée à 1 219 millions USD, soit 0.25 % de son revenu national brut (RNB).

Le pourcentage de l'aide bilatérale dans l'APD totale de l'Australie est passé de 74 % en 1999 à 80 % en 2003.

Cette APD bilatérale se concentre essentiellement sur l'Asie extrême-orientale et le Pacifique. La part d'APD allouée à la région du Pacifique est en nette progression du fait du renforcement de l'engagement australien aux Îles Salomon en 2002 et de la mise en place depuis juillet 2003 du nouveau programme de coopération renforcée en Papouasie Nouvelle Guinée (PNG). Sur le total estimé de l'APD bilatérale australienne en 2003, 47 % sont allés à la PNG et aux Îles du Pacifique, et 42 % à l'Asie (dont 36 % à l'Asie extrême-orientale). Pour le reste, l'APD australienne est en légère diminution en Asie de l'Est, en augmentation au Moyen-Orient et en Asie centrale (programme de reconstruction et aide humanitaire en Afghanistan et en Irak), stable en Asie du Sud et en nette diminution en Afrique.

La concentration de son APD sur les régions du Pacifique et de l'Asie de l'Est rend l'Australie très présente dans les pays de son voisinage immédiat. L'Australie reste le premier donateur de la PNG avec 89 % des versements nets d'APD dont a bénéficié ce pays en 2002 (y compris l'aide multilatérale). L'Australie est également à l'origine de 75 % de l'APD allouée aux Îles Salomon et de 38 % de l'APD totale allouée aux petits États insulaires du Pacifique (PEIP).

Si elle fait encore bénéficié de son aide bilatérale quelque 80 pays, leur nombre a baissé de plus de 25 % depuis le début des années 90. En 2003, les cinq premiers pays bénéficiaires sont : la Papouasie-Nouvelle-Guinée (avec 29 %), l'Indonésie, les Îles Salomon, le Vietnam et Timor-Leste. Ces 5 pays ont reçu 58 % du total de l'APD bilatérale brute.

En 2003, 28 % de l'APD bilatérale de l'Australie ont été alloués à des pays les moins avancés (PMA), soit un pourcentage proche de la moyenne du CAD (30 %). Cette aide a essentiellement bénéficié aux petits États insulaires du Pacifique (PEIP).

La coopération technique est une composante majeure de l'aide australienne. Elle représente 37 % de l'APD totale en 1999 et 46 % en 2003 (la moyenne du CAD est de 24 %). Cette forte proportion de l'APD consacrée à la coopération technique (qui englobe les programmes de bourses) est révélatrice de la conception australienne de l'aide en terme de renforcement des capacités à l'échelon local et d'amélioration de la qualité de l'aide.

En 2003, **la dette** des pays en développement envers l'Australie au titre de l'aide bilatérale était estimée à 2,3 milliards USD. Les autorités australiennes se sont engagées à annuler l'intégralité de la dette bilatérale de tous les pays admis à bénéficier d'allègement de dettes dans le cadre de l'Initiative de la Banque mondiale et du FMI en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Les opérations d'allègement de la dette ont totalisé 6 millions USD en 2003. L'Australie a en outre engagé 54 millions USD au titre de l'Initiative multilatérale PPTE.

Une répartition sectorielle de l'aide axée sur la gouvernance. La part de l'APD bilatérale allouée à la gouvernance et à la société civile est passée de 6 % en 1998 à 15 % en 2003, (la moyenne du CAD serait de 8 %, pour autant que ces statistiques soient bien renseignées), soit une progression de 66 à 199 millions USD. L'Australie s'est fixé pour objectif en 2005 de consacrer à ce secteur environ

33 % de son APD totale. En revanche, la part d'APD bilatérale allouée au secteur de l'éducation a fortement diminué, passant de 21 % en 1998 à 8 % en 2003 (159 millions USD en 1998 à 69 millions USD en 2003). Cette baisse s'explique par une forte réduction du programme de bourses et par l'adoption par AusAID d'une nouvelle approche stratégique qui l'a conduite à se retirer du secteur de l'éducation dans plusieurs pays (le Cambodge par exemple). Dans le secteur de la santé, l'accent est mis sur les soins de santé primaire (60 % des dépenses de santé en 2003, contre 49 % en 1998). Dans ce contexte, la part d'APD allouée aux services sociaux a légèrement augmenté depuis 1998, et dépasse aujourd'hui l'effort moyen des membres du CAD (13 % en 2003).

Soutien à l'action humanitaire. Les versements au titre de l'aide d'urgence et aux personnes en détresse sont passés de 25 millions USD en 1993 à 113 millions USD en 2003³, soit une progression entre ces deux termes de 3 à 11.

Le rôle des ONG. En 2003, 5,5 % du total de l'aide australienne (54,3 millions USD) a transité via des ONG. Environ 16 % du total des ressources collectées par les ONG australiennes proviennent du gouvernement. En 2003, les ONG australiennes ont mobilisé 337 millions USD pour des activités de développement et d'actions humanitaires. Le volume des ressources mobilisées par les ONG australiennes a régulièrement augmenté au cours de la dernière décennie passant de 0,03 % du RNB en 1992 à 0,06 % en 2002. Ce niveau se situe parmi les plus élevés du CAD. Plus d'une centaine d'ONG sont actives dans le domaine de la coopération pour le développement, les quatorze plus grandes étant responsables de 79 % des dépenses totales des ONG en 2003.

2.2. L'APD multilatérale : un engagement stratégique.

Évaluer l'efficacité des organismes multilatéraux. La part de l'aide multilatérale dans l'APD australienne a régulièrement diminué cette dernière décennie passant de 29 % en 1992 à 20 % en 2003 (27 % pour la moyenne du CAD). Les relations de l'Australie avec les différentes organisations multilatérales sont guidées par des considérations stratégiques et la reconnaissance du rôle que ces organismes peuvent jouer dans la région Asie-Pacifique, notamment dans quelques secteurs clés : lutte contre le VIH/sida, organisation d'élections, protection des réfugiés, ... et selon une évaluation des performances respectives des diverses organisations en présence, évaluation opérée à partir du MAF⁴. Ainsi, l'Australie a annoncé son intention de se retirer du Fonds international de développement agricole (FIDA) compte tenu de son manque de pertinence et de la faible efficacité de son action dans la région Asie-Pacifique.

L'utilisation systématique du MAF dans ses relations avec les organisations multilatérales et régionales permet à l'Australie de légitimer et de renforcer son action avec les institutions qui ont une vocation affichée d'agir quasiment exclusivement dans la région Asie Pacifique. Par ailleurs, en ce qui concerne le financement des organisations multilatérales, l'Australie privilégie le recours aux contributions annexes et aux cofinancements de projets et délaisse le financement des budgets centraux "core budget". Ainsi, les "core contribution" aux différents fonds et programmes des Nations Unies sont passés de 61 millions USD en 1999 à 42 millions USD en 2003. Le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sont les principaux bénéficiaires de l'Australie et représentent environ 18 % des ressources allouées aux institutions des Nations unies. L'Australie a contribué à hauteur de 15 millions USD en 2004 au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP) dans le cadre d'un programme spécifique destiné à réduire la propagation et l'impact du VIH/sida dans la région Asie-Pacifique. L'Australie finance également

3) Dans la classification du CAD, l'action humanitaire ne correspond pas à une catégorie statistique propre. Dans les directives du CAD pour l'établissement des formulaires du Système de notification des pays créanciers, l'expression "Aide d'urgence et aide pour les personnes en détresse" englobe les catégories "aide d'urgence", "aide alimentaire d'urgence" et "autre aide d'urgence et pour les personnes en détresse".

4) Evaluation opérée par le biais d'un "cadre d'évaluation des organisations multilatérales et régionales (MAF).

plusieurs organismes du Commonwealth, notamment, le Secrétariat du Commonwealth et le “Commonwealth Fund for Technical Co-operation”, qui fournit une assistance technique à plusieurs petits États insulaires du Pacifique (réformes économiques et gouvernance).

L’Australie a renforcé son engagement auprès de la Banque asiatique de développement (BAsD) et de la Banque mondiale, qu’elle considère comme des acteurs essentiels du développement dans la région Asie-Pacifique. L’Australie est particulièrement active au sein de la BAsD et a joué un rôle déterminant lors des négociations relatives à la reconstitution de ses ressources en 2003-2004, profitant de sa position pour faire accélérer la mise en œuvre d’un ensemble de réformes engagées par la BAsD en termes de transparence, de management, de capacité de réaction aux problèmes spécifiques des pays et d’efficacité.

III. L’AusAID : organisation, ressources humaines et systèmes de gestion.

Le mandat de l’Agence australienne pour le développement international (AusAID).

Il est double, l’AusAID étant à la fois un organisme chargé de conseiller le Gouvernement dans l’élaboration de sa politique de développement et de mettre en œuvre des projets et programmes de coopération. L’agence contribue à la fois à l’élaboration du cadre général de politique étrangère de l’Australie et à l’exécution de cette politique sur le terrain via les programmes qui lui sont confiés.

AusAID joue le rôle de conseil auprès du Ministère des Affaires étrangères et du Ministère du Commerce en matière de définition de la politique de coopération pour le développement ce qui agrège dans les programmes adoptés la notion d’intérêt national. L’Agence assure par ailleurs au niveau national la politique de communication gouvernementale en matière d’aide au développement avec la société civile et le Parlement. Dans un contrat d’objectifs, renégocié tous les deux ans avec le Gouvernement, AusAID doit s’assurer que les programmes et projets exécutés correspondent aux priorités gouvernementales, qu’ils sont arrêtés en partenariat avec les populations et les gouvernements des pays concernés et qu’ils associent à leur exécution les différents partenaires en présence (secteur privé, le secteur public, des organisations internationales et régionales de développement, associations locales, ONG...).

Structure de l’AusAID.

C’est une agence autonome au plan administratif rattaché au Ministère des Affaires étrangères et à celui du Commerce. Le **Directeur général** de l’Agence est responsable devant le Ministre des Affaires étrangères. Il est membre du “Cabinet”. Le **Bureau exécutif**, qui assiste le Directeur général, est composé de trois Directeurs généraux adjoints. Ce bureau est complété par un “**groupe de référence**” composé de douze personnalités chargées de la définition des axes stratégiques d’activités de l’agence. Un **Comité d’audit** est responsable de la gestion interne de l’agence (financière, comptable et humaine). Ce comité est assisté par des groupes consultatifs (**Groupe consultatif pour la gestion des personnes, Groupe consultatif pour la gestion de l’information**). Un **Conseil consultatif sur l’aide** (présidé par le Ministre des Affaires étrangères et composé de représentants des milieux universitaires, du secteur privé, des ONG et du mouvement associatif) donne au Ministre des Affaires étrangères des avis d’experts indépendants sur la planification et la mise en œuvre des programmes d’aide. A relever, par ailleurs, l’existence d’un **Comité de coopération pour le développement**, organisme consultatif commun à l’AusAID et aux ONG se composant de six représentants élus des ONG et de six représentants désignés parmi la direction d’AusAID. Ce comité, qui se réunit trois fois par an, est chargé de piloter les programmes et projets impliquant dans leur exécution, à la fois l’AusAID et les ONG. Ce comité organise périodiquement, au niveau national, des forum de discussions sur la politique de développement de l’Australie. AusAid compte 33 bureaux à l’étranger chargés de la mise en œuvre des programmes et projets. Au 30 juin 2004, les effectifs d’AusAID étaient de 734 agents (60 % basés à Canberra).

L'APD de l'Australie est portée par un fort soutien populaire qui se manifeste notamment par un appui important accordé aux ONG qui reflète l'implication financière et intellectuelle des populations australiennes et sa préoccupation pour les problèmes de développement. Néanmoins, cet "engagement populaire" est marqué par un tropisme spécifique : celui d'un intérêt essentiellement circonscrit aux problèmes de développement des seuls pays voisins de l'Australie (Asie extrême orientale et petits États insulaires du pacifique). Les choix géographiques de l'Australie pour concentrer son aide sur un axe limitrophe sont liés à sa conception de la sécurité et au lien qu'elle opère entre sécurité et développement. Les événements récents dans la région (crise aux Iles Salomon en 2000, attentats de Bali et de Djakarta en 2002, 2003 et 2004) ont accentué cette tendance.

Liste des annexes : tableaux statistiques sur les apports d'aide

Annexe

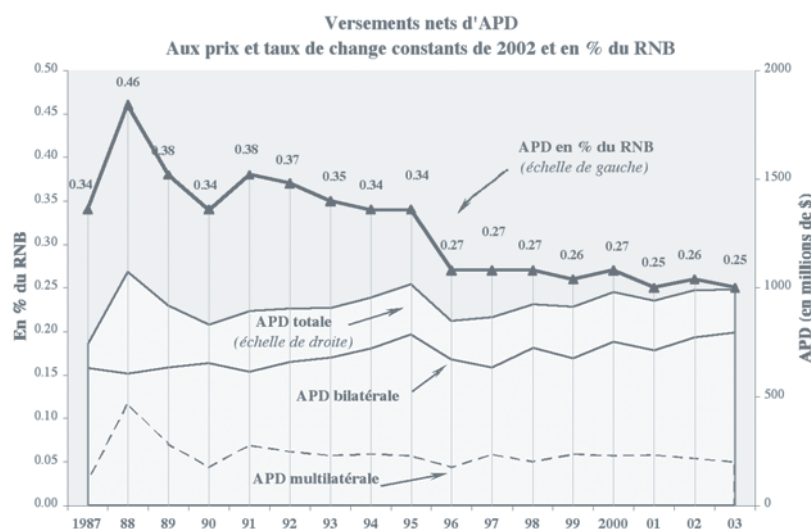
Statistiques sur les apports d'aide (CAD/OCDE)

Tableau C.1. Apports financiers totaux

Millions de USD aux prix et taux de change courants

Australie	1987-88	1992-93	1999	2000	2001	2002	2003
Apports totaux du secteur public	867	1 267	1 657	1 570	936	1 040	1 308
Aide publique au développement	864	984	982	987	873	989	1 219
Bilatérale	579	727	730	758	660	774	975
Multilatérale	286	257	252	229	212	215	244
Aide publique	7	5	3	8	5	7	9
Bilatérale	4	2	2	2	2	4	2
Multilatérale	4	3	1	6	3	4	7
Autres apports du secteur public	- 4	277	672	575	59	44	80
Bilatéraux	17	200	627	505	- 24	- 22	- 6
Multilatéraux	- 21	77	45	71	83	66	86
Dons des ONG	42	78	95	150	211	248	337
Apports du secteur privé aux conditions du marché	1 350	1 859	2 956	1 746	5 251	1 313	- 221
Bilatéraux : dont	1 350	1 859	2 956	1 746	5 251	1 313	- 221
Investissements directs	1 285	980	- 56	1 235	3 482	469	1 458
Crédits à l'exportation	65	23	-	-	-	-	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	2 259	3 204	4 708	3 466	6 398	2 601	1 424
<i>pour référence :</i>							
APD (aux prix et taux de change constants de 2002)	908	906	913	981	943	989	993
APD en pourcentage du RNB	0.41	0.36	0.26	0.27	0.25	0.26	0.25
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	1.06	1.13	0.57	0.53	0.37	0.22	0.61

a. Aux pays susceptibles de bénéficier d'une APD.



L'aide publique au développement de l'Allemagne entre ambitions et réalité (janvier 2006)

La politique d'aide au développement de l'Allemagne a fait l'objet en 2005 d'un examen par la France et les Pays-Bas, dans le cadre du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE¹. Cet exercice a permis d'évaluer le dispositif allemand de coopération sur le terrain et dans les services centraux, ainsi que de juger la qualité des orientations stratégiques de l'aide allemande.

Par ailleurs, le sixième Conseil des ministres franco-allemand, qui se tiendra à Paris le 14 mars, sera l'occasion de faire encore avancer la coopération franco-allemande en matière de développement.

Pour ces deux occasions, les Notes du jeudi font le point cette semaine sur la politique allemande d'aide au développement, actualisant ainsi les données publiées dans la Note du jeudi de juin 2004. La présente note s'appuie sur les conclusions de l'examen au sein du CAD de l'OCDE.

I. L'efficacité de l'aide allemande se heurte à des obstacles institutionnels

1.1. Le dispositif allemand d'aide au développement se caractérise par une grande complexité.

Le système allemand d'aide est constitué d'un grand nombre d'organisations², ce qui est cohérent avec la culture administrative de l'Allemagne fédérale depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Il existe un ministère fédéral de la coopération économique et du développement (BMZ) qui détermine les orientations stratégiques, la programmation, la supervision des agences publiques de mise en œuvre (GTZ et KfW notamment – voir infra), l'évaluation, et les relations avec le Parlement et les autres acteurs de l'aide. La plupart des crédits budgétaires de l'aide allemande sont attribués au BMZ, qui les redistribue ensuite aux agences de mise en œuvre et aux organismes multilatéraux. Sur le terrain, le BMZ est représenté par les ambassades allemandes. Depuis peu, dans certains pays ou organisations (38 actuellement), il existe un "agent de développement économique", placé par le BMZ au sein de l'ambassade.

L'agence pour la coopération technique (GTZ) a été créée en 1975 pour la mise en œuvre de la coopération technique. L'agence s'est de plus en plus concentrée ces dernières années sur le renforcement des capacités institutionnelles dans les PED. Même si la GTZ ne met en œuvre que 9 % de l'aide allemande (chiffre 2003), elle abrite une part très importante de l'expertise allemande en matière de développement. La GTZ emploie environ 9000 personnes, dont 8000 sur le terrain.

La Banque de développement KfW a la charge de la coopération financière depuis 1960. La "KfW-Banque de développement" est désormais autonome au sein de sa maison mère, le Groupe bancaire KfW, qui joue pour l'économie allemande un rôle semblable à la Caisse des dépôts et consignations en France. La KfW a mis en œuvre 18 % de l'aide allemande totale en 2003, avec un effectif d'environ 450 personnes, pour l'essentiel au siège. Initialement concentrée sur les prêts-projets dans le domaine des infrastructures, la KfW s'est progressivement orientée vers la mise en œuvre d'aide budgétaire. Elle dispose également maintenant de ressources à attribuer sous formes de dons. Une filiale de

1) Les documents relatifs à cet examen sont disponibles sur <http://www.oecd.org>.

2) Environ 30 organisations, officielles (agences publiques de mise en œuvre, Länder) ou non (ONG, fondations politiques, organisations religieuses...).

la KfW, nommée DEG, traite du développement du secteur privé, avec une activité comparable à celle de Proparco en France.

Deux autres ministères allemands jouent un rôle dans le dispositif allemand de coopération. Le **ministère des Affaires étrangères** (*Auswärtiges Amt*) met en œuvre les crédits d'aide humanitaire (environ 4 % de l'APD totale), en lien avec le BMZ. Le **ministère des Finances** assure les contributions aux programmes communautaires d'aide extérieure hors FED (13 % de l'APD totale en 2003) et a la responsabilité des allègements de dettes (16 %).

L'aide allemande se caractérise également par le rôle important joué par les **ONG**, les **fondations politiques** et les **organisations religieuses**. Ces acteurs, qui mettent en œuvre environ 5 % de l'aide allemande, reçoivent leurs crédits du BMZ. Les **Länder**, enfin, participent à hauteur de 9 % à l'APD allemande : il s'agit en grande partie des "écolages"³, l'enseignement supérieur étant du ressort des Länder.

1.2. Les structures allemandes en matière de développement restent un obstacle à une mise en œuvre optimale de l'aide

Les missions des examinateurs du CAD de l'OCDE au Nicaragua et en Ethiopie ont mis en lumière une stratégie allemande encore dépendante des structures du dispositif de coopération, ce qui handicape une meilleure prise en compte des besoins du pays bénéficiaire. Par ailleurs, si tous les projets de l'aide bilatérale font l'objet d'une évaluation, ce n'est pas le cas du dispositif dans son ensemble, ce qui ne favorise pas la coordination entre les agences.

L'examen du CAD a confirmé la **sous représentation du BMZ dans les PED** (bien que le BMZ ait commencé à placer des agents à l'étranger dans les ambassades, ceci ne concerne encore que 38 agents, sur un effectif de plus de 600 personnes) et la **faible coordination des acteurs** de l'aide allemande sur le terrain. Ces deux insuffisances, que reconnaissent tous les acteurs de l'aide allemande, contrastent avec la force et la qualité des orientations de la politique allemande d'aide au développement (voir partie 2).

Un autre problème concerne la distinction traditionnelle entre la coopération financière (gérée par la KfW) et la coopération technique (financée par la GTZ), cloisonnement jugé inefficace et de plus en plus artificiel au vu des évolutions récentes des pratiques de l'aide.

L'Allemagne se veut un "*champion*"⁴ dans la mise en œuvre de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*. Elle a déjà lancé un certain nombre d'**initiatives pilotes en vue de moderniser son système d'aide**, par exemple en accordant une plus grande attention à la coordination de l'aide allemande sur le terrain (détachement d'un plus grand nombre d'agents du BMZ dans les ambassades, élaboration d'une seule stratégie pays servant de référence à tous les organismes allemands qui y interviennent) ou en insistant davantage sur les approches programmes et les aides budgétaires. Mais le nécessaire passage à une organisation plus décentralisée appelle aussi un réexamen des relations et de la répartition des compétences entre le BMZ et le ministère des Affaires étrangères, ainsi qu'entre le BMZ et les organismes d'exécution, ou entre ces derniers (KfW, GTZ, DED...).

3) Coûts générés par les étudiants originaires des PED poursuivant des études supérieures en Allemagne. L'Allemagne est, avec la France, parmi les rares pays du CAD de l'OCDE à compter les écolages dans les statistiques d'aide, alors que ces subventions ne renforcent par les systèmes éducatifs des pays en développement et ont un impact limité en termes de renforcement de capacités.

4) selon le terme du DG allemand chargé de la coopération, Michael Hofmann.

II. Les grands chantiers de l'aide allemande

2.1. Les grandes orientations de l'aide allemande⁵.

Avec 7,5 milliards de dollars, l'Allemagne se situait en 2004 au **cinquième rang des donateurs bilatéraux** après les États-Unis, le Japon, la France et le Royaume Uni. L'effort d'aide de l'Allemagne (0,28 %) est tout juste supérieur à la moyenne des pays du CAD (0,26 %). En tendance, l'aide allemande est passée de 0,34 % du PIB en 1993-1994 à 0,28 % en 2004. L'Allemagne pourrait respecter son engagement, pris au Conseil européen de Barcelone en 2002, d'atteindre un effort d'aide de 0,33 % en 2006, grâce à l'annulation de la dette irakienne (dont les montants déclarables en APD représentent 2,2 milliards de dollars) et à l'aide d'urgence mise en œuvre à la suite du tsunami dans l'Océan indien.

Les orientations de l'aide allemande ont été inscrites en 2001 dans le *Programme d'action 2015 pour la réduction de la pauvreté – une responsabilité mondiale*. Le Programme identifie, pour atteindre l'objectif de division par deux de la pauvreté dans le monde d'ici à 2015, dix domaines prioritaires parmi lesquels : la création de règles commerciales justes, l'accès aux services sociaux de base, le respect des droits de l'homme, l'égalité homme/femme et la sécurité alimentaire.

L'aide bilatérale

Historiquement, l'aide bilatérale allemande représente environ deux **tiers de l'aide totale**. En 2004, les principaux supports étaient l'assistance technique (28 % de l'APD totale), les projets et programmes dont la coopération financière (13 %), les allègements de dette (9 %) et l'aide humanitaire (2 %)⁶. Les prêts représentent 22 % de l'APD bilatérale brute.

En termes géographiques, la coopération allemande s'étend en principe sur **77 pays**. Le BMZ distingue désormais 40 pays "prioritaires", dans lesquels la coopération concerne trois "secteurs", et 37 pays "partenaires", où l'aide allemande se concentre sur un seul. En 2003, ces deux groupes de pays ont reçu respectivement 73 % et 19 % de l'aide bilatérale allemande. Les 8 % restants sont, quant à eux, répartis dans environ 60 autres pays : il s'agit essentiellement des allègements de dette et de l'aide humanitaire qui, par nature, ne peuvent être restreints à une liste prédéterminée de pays prioritaires ou partenaires. **L'Afrique reste la première région récipiendaire** (34 % de l'aide bilatérale) presque à égalité avec l'Asie (32 %), devant les Amériques (22 %), l'Europe (7 %) et le Moyen Orient (5 %)⁷. Cette répartition géographique a été relativement stable ces cinq dernières années. Sur une longue période, les cinq principaux bénéficiaires de l'aide allemande sont l'Inde, l'Indonésie, la Chine, l'Égypte et la Turquie. Il s'agit de pays où il existe d'importants prêts comptabilisés en APD.

Par ailleurs, **l'aide allemande se concentre de plus en plus sur les pays les plus pauvres**, à l'encontre de son tropisme traditionnel vers les pays à revenu intermédiaire. L'Allemagne s'est engagée à atteindre la cible fixée par l'ONU d'attribuer 0,15 % du PIB à l'aide en faveur des PMA. L'effort allemand dans ce domaine était de 0,10 % en 2003.

Au niveau sectoriel, enfin, l'aide bilatérale allemande montre une forte inclination pour les infrastructures sociales (éducation, eau et assainissement, société civile)⁸. L'éducation représente 18 % de l'APD bilatérale en 2003/2004, mais 70 % de ce montant provient des écolages.

5) Les chiffres détaillés se trouvent en annexe.

6) Idem.

7) Idem.

8) Idem.

L'aide multilatérale

Traditionnellement, **un tiers** environ de l'aide allemande passe par le canal **communautaire et multilatéral**. Le BMZ souhaite de plus en plus allouer les fonds aux organismes internationaux selon une logique de performance, qu'il appuie grâce à des évaluations menées pour son compte propre ou dans le cadre d'évaluations conjointes avec d'autres donateurs (DFID britannique, *Minbuza* néerlandais). Ces revues de performances n'ont toutefois pas encore été utilisées pour déterminer des niveaux de financement agence par agence.

La contribution allemande aux programmes d'aide extérieure de la Communauté européenne constitue 60 % de son APD multilatérale. Elle est la plus importante, en montant absolu, de tous les États membres de l'Union européenne et a progressé ces dernières du fait de l'accélération des décaissements du Fonds Européen de Développement⁹. L'Allemagne, qui contribue à hauteur de 23 % au 9^{ème} FED, sera le premier contributeur au 10^{ème} FED (20 %) à partir de 2008. Les contributions allemandes à la Banque mondiale représentent 12 % de son APD multilatérale, devant les agences des Nations Unies (8 %) et les banques régionales de développement (4 %).

2.2. Les ambitions de l'Allemagne en matière d'effort d'aide soulèvent un triple défi : stratégique, financier et politique.

Comme les autres États membres de l'Union européenne, l'Allemagne s'est engagée en mai 2005 à augmenter de manière significative ses flux d'aide publique au développement¹⁰. La nouvelle chancelière fédérale, Angela Merkel, a réaffirmé lors de son discours inaugural devant le *Bundestag* que l'Allemagne respecterait ses objectifs en matière d'effort d'aide. Cet engagement implique un effort budgétaire considérable : pour que l'objectif de 0,51 % soit atteint en 2010, le volume net de l'aide publique au développement allemande devrait être porté à **15,5 milliards de dollars, soit le double** des 7,5 milliards dépensés en 2004. La concrétisation de cet objectif soulève un triple défi :

(1) **Stratégique** : un plan directeur pour l'accroissement de l'APD, actuellement en préparation, doit donner la vision à long terme nécessaire pour programmer efficacement le surplus de dépenses prévu. Au plan bilatéral, l'Allemagne doit se montrer plus sélective dans ses orientations thématiques et géographiques. La concentration sur les PMA et sur les grands pays émergents¹¹, ainsi que la réduction à moyen terme du nombre de pays bénéficiaires de l'aide allemande (60 au lieu de 77 aujourd'hui), sont des premières étapes dans ce sens. Par ailleurs, le recours au canal multilatéral (environ un tiers de l'aide totale¹²) bénéficiera de la réflexion stratégique récente associant l'allocation des ressources et le suivi des performances.

(2) **Financier** : le gouvernement allemand estime que les allègements de dette iront en diminuant à partir de 2008¹³ et les possibilités de mobilisation de ressources nouvelles d'APD via des mécanismes innovants de financement restent incertaines¹⁴. Pour atteindre ses objectifs, les autorités allemandes devront donc trouver des ressources *budgétaires* additionnelles dans un contexte de forte tension sur les finances publiques ;

(3) **Politique** : la mobilisation du soutien politique indispensable à l'accroissement des ressources budgétaires de l'aide nécessitera notamment une plus grande prise de conscience des questions de développement au sein de l'opinion publique.

9) Voir la Note du jeudi *Le FED est-il efficace ?*

10) Les conclusions du Conseil de mai 2005 prévoient 0,51 % du PIB en 2010 et 0,7 % en 2015. A titre de comparaison, l'effort de l'Allemagne en matière d'aide en 2004 était de 0,28 % du PIB.

11) Souvent désignés par le terme de "pays-ancres" (*Ankerländer*) : Chine, Inde, Brésil, Nigeria, Afrique du Sud.

12) 42 % de l'aide totale en 2004 du fait d'une contribution exceptionnelle à la Banque mondiale.

13) Ces allègements de dette n'ont représenté que 9 % de l'APD brute allemande en 2004, contre 18 % en 2002 et 2003.

14) L'Allemagne semble désormais réticente à mettre en place une "contribution internationale de solidarité", dans le contexte d'une hausse programmée de la TVA à partir de 2007.

III. La coopération franco-allemande en matière de développement, un potentiel encore trop peu exploité

3.1. L'Allemagne est l'un des partenaires privilégiés de la France sur les questions de développement au sein de l'Union européenne.

Tout d'abord, les positions françaises et allemandes sont convergentes sur de nombreux sujets, comme le montrent par exemple la signature en 2004 d'un document commun d'orientation en matière de coopération éducative, la participation de l'Allemagne au groupe de travail international sur les biens publics mondiaux ou la concertation franco-allemande relative à une taxe pilote sur les billets d'avion pour financer le développement.

Par ailleurs, l'Allemagne et la France peuvent peser à elles deux d'un poids décisif dans les instances européennes qui traitent de développement. Elles financent par exemple à hauteur de 48 % le 9^e Fonds européen de développement (FED), ce qui leur donne la possibilité, en cas de concertation préalable, de faire passer des décisions et de promouvoir leurs priorités communes en ce qui concerne la coopération européenne en Afrique.

Enfin, la "feuille de route franco-allemande pour le développement" adoptée en janvier 2003 a déjà connu des éléments de concrétisation notables : mise en œuvre d'un projet conjoint de formation de juges afghans (seconde session de formation en décembre 2005 à Kaboul), échange de fonctionnaires entre la DGCID et le BMZ à l'été 2005, mise en œuvre prochaine d'un "partenariat silencieux" au Honduras par délégation de crédits d'un C2D français (8 M€) à la coopération allemande ...

3.2. La feuille de route franco-allemande en matière de développement.

A la suite de la signature de la *Déclaration commune à l'occasion du 40^{ème} anniversaire du Traité de l'Élysée*, le 22 janvier 2003, une feuille de route franco-allemande a été adoptée. Elle fait l'objet d'un suivi interministériel à l'occasion de chaque conseil des ministres conjoint. La feuille de route comprend un volet "développement" qui liste des actions à mettre en œuvre conjointement, réparties selon cinq objectifs : (1) définition de priorités communes dans les politiques bilatérales, (2) adoption de positions communes dans les différentes enceintes internationales concernées, (3) renforcement de la coopération sur le terrain, (4) affectation de fonctionnaires auprès du pays partenaire et (5) intensification de la coopération en matière de volontariat de solidarité internationale.

Lors du quatrième conseil des ministres conjoint, le 26 octobre 2004 à Berlin, les ministres chargés du développement ont signé un document commun d'orientation sur la **coopération éducative**, ainsi qu'un arrangement administratif concernant les échanges de personnel entre la DGCID et le BMZ. Lors du cinquième conseil, qui s'est tenu à Paris le 26 avril 2005, la réalisation du projet conjoint sus-mentionné de formation de juges en Afghanistan a été mise en avant. Le sixième conseil se tiendra le 14 mars à Paris.

Hormis quelques réalisations notables, la feuille de route est pour l'instant un dossier avant tout politique. L'organisation, le 20 février à Paris, de consultations franco-allemandes sous l'égide des directeurs généraux chargés du développement a pour principal objectif de relancer la feuille de route franco-allemande en matière de développement à un niveau plus technique.

Annexe 1 – Les chiffres essentiels de l'APD allemande

APD totale nette					
	En M\$				
	2000	2001	2002	2003	2004
APD bilatérale	2 687	2 853	3 328	4 060	3 823
APD multilatérale	2 343	2 136	1 997	2 24	3 712
Total	5 030	4 990	5 324	6 784	7 534
Effort (en % du PIB)	0,27	0,27	0,27	0,28	0,28

Annexe 2 – APD bilatérale brute par région

APD bilatérale brute par région										
	En M€					En %				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
Afrique	1 190	1 130	1 449	2 215	1 360	33 %	28 %	30 %	48 %	34 %
Afrique sub-saharienne	979	836	1 220	1 963	1 107	27 %	21 %	25 %	43 %	28 %
Afrique du Nord	211	295	229	251	253	6 %	7 %	5 %	5 %	6 %
Asie	1 230	1 359	1 370	1 200	1 285	34 %	34 %	28 %	26 %	32 %
Asie centrale et du Sud	462	564	683	521	484	13 %	14 %	14 %	11 %	12 %
Extrême Orient	768	805	687	679	801	21 %	20 %	14 %	15 %	20 %
Amériques	494	620	873	551	851	14%	16%	18%	12%	22%
Amérique du Nord et centrale	167	178	162	261	527	5 %	4 %	3 %	6 %	13 %
Amérique du Sud	328	443	711	290	324	9 %	11 %	15 %	6 %	8 %
Moyen Orient	239	471	255	273	178	7 %	12 %	5 %	%	5 %
Océanie	7	7	6	4	4	0%	0 %	0 %	0 %	0 %
Europe	436	381	871	339	277	12%	10 %	18 %	7 %	7 %
Total	3 596	3 968	4 824	4 582	3 955	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Total non alloué géographiquement	807	841	831	714	763					
Total APD bilatérale brute	4 403	4 809	5 655	5 296	4 718					

Annexe 3 – APD bilatérale brute par nature

APD bilatérale brute par région										
	En M€					En %				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
Total APD bilatérale brute	4 404	4 817	5 655	5 294	4 719	59 %	63 %	70 %	66 %	58 %
Dons	3 438	3 709	4 732	4 737	4 066	46 %	49 %	58 %	59 %	50 %
Projet et programme	535	791	679	602	576	7 %	10 %	8 %	7 %	7 %
Coopération technique	2 091	2 057	2 159	2 299	2 240	28 %	27 %	27 %	29 %	28 %
Aide alimentaire	27	24	28	26	21	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Humanitaire	227	304	271	182	186	3 %	4 %	3 %	2 %	2 %
Allègement de dette	246	225	1258	1337	434	3 %	3 %	16 %	17 %	5 %
Coûts administratifs	299	289	296	237	223	4 %	4 %	4 %	3 %	3 %
Autres	13	19	42	54	86	0 %	0 %	1 %	1 %	1 %
Non-dons	966	1108	923	557	652	13 %	15 %	11 %	7 %	8 %
Prêts	905	871	727	474	607	12 %	11 %	9 %	6 %	8 %
Restructurations de dette	24	158	178	48	14	0 %	2 %	2 %	1 %	0 %
Prises de participation	38	79	18	25	32	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %
Total APD multilatérale brute	2 999	2 777	2 449	2 734	3 352	41 %	37 %	30 %	34 %	42 %
Agences des NU	493	597	517	299	260	7 %	8 %	6 %	4 %	3 %
Communauté européenne	1 584	1 486	1 526	1 604	1 695	21 %	20 %	19 %	20 %	21 %
Banque mondiale	489	487	27	491	1 034	7 %	6 %	0 %	6 %	13 %
banques régionales	266	102	241	146	153	4 %	1 %	3 %	2 %	2 %
Autres	166	106	138	194	209	2 %	1 %	2 %	2 %	3 %
Total APD brute	7 403	7 594	8 104	8 029	8 070	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Annexe 4 – APD bilatérale brute par secteur

APD bilatérale brute par secteur - moyenne 2003/2004		
(engagements)	En M€	En %
Infrastructures et services sociaux	2 314	40 %
Education	1042	18 %
dont éducation de base	96	2 %
Santé	133	2 %
dont santé de base	73	1 %
Programmes à destination des populations	104	2 %
Eau et assainissement	409	7 %
Gouvernement et société civile	383	7 %
Autres	242	4 %
Infrastructures et services économiques	950	16 %
Transports et stockage	180	3 %
Communications	9	0 %
Energie	470	8 %
Banques et services financiers	185	3 %
Autres	106	2 %
Secteurs productifs	245	4 %
Agriculture, forêts, pêches	170	3 %
Industrie, mines, construction	62	1 %
Commerce et tourisme	13	0 %
Autres	0	0 %
Multisecteurs	688	12 %
Dons en nature	57	1 %
Allègements de dettes	1 096	19 %
Aide d'urgence	188	3 %
Coûts administratifs	250	4 %
Soutien aux ONG	6	0 %
Total	5 794	100 %

La politique d'aide au développement de la Chine (mars 2006)

Reprenant son tour du monde des bailleurs de fonds de l'aide publique au développement, les Notes du jeudi abordent pour la première fois la catégorie des bailleurs qui ne sont pas membres du CAD, le collectif de l'aide au développement des pays de l'OCDE. La Chine est un "bailleur émergent" dont il est beaucoup question aujourd'hui, dans la recherche de nouveaux financements pour le développement. Mais à l'inverse la Chine est aussi toujours un bénéficiaire important, quoique relativement récent, de l'aide internationale.

La République Populaire de Chine (RPC) s'est positionnée depuis longtemps comme leader des pays en développement, notamment au sein des instances multilatérales. Elle s'affirme également peu à peu comme un pourvoyeur d'aide envers les pays du Sud. Cette aide, qui existait déjà pendant la guerre froide et prenait surtout la forme de coopération technique, a depuis quelques années changé de configuration et d'objectifs.

I. L'affirmation progressive de la République Populaire de Chine (RPC) comme bailleur d'aide

La Chine commence à fournir une aide importante à des pays tiers. Cette aide demeure cependant difficile à mesurer financièrement car il n'existe pas de décompte officiel global ni de données véritablement fiables¹.

Très longtemps réservée aux seuls pays "amis", idéologiquement proches du régime, et délivrée principalement sous forme d'investissements de prestige et de coopération technique, l'aide chinoise est actuellement attribuée moins en fonction du régime politique des pays tiers que de l'intérêt que présente le pays pour Pékin, stratégiquement et commercialement.

L'aide au développement des pays tiers devient peu à peu un instrument de la stratégie internationale de la Chine. Elle lui permet de promouvoir ses intérêts commerciaux et stratégiques et de renforcer son image de grande puissance mondiale sur la scène internationale.

Toutefois, la Chine demeure dans le même temps l'un des principaux bénéficiaires de l'aide publique au développement des pays du CAD². En 2004, elle a reçu une aide nette de 1,661 milliard de dollars (contre 1,476 milliard en 2001, soit une augmentation de 12,5 %), principalement sur une base bilatérale. Son plus gros bailleur de fonds est le Japon (plus de 50 %).

1) Estimation OCDE 2003 : 1 à 2 milliards US\$

2) En 2003-2004 elle se situe au 3ème rang (après l'Irak et la RDC) des bénéficiaires de l'aide des membres du CAD. Pour la France, la RPC est située au 13ème rang, en 2004, des récipiendaires d'APD.

1.1. Une aide tournée vers des intérêts commerciaux et stratégiques particuliers.

La politique d'aide au développement de la RPC est avant tout motivée par des enjeux commerciaux et stratégiques. La Chine cherche, d'une part, à sécuriser ses approvisionnements énergétiques (pétrole, gaz) et en matières premières (bois, produits miniers) et, d'autre part, à trouver des débouchés pour sa production. Elle intervient surtout dans les secteurs du BTP (construction et/ou réhabilitation de bâtiments officiels, réseaux de chemin de fer, routes, stades...), des télécommunications, de la santé (mise à disposition de médecins, chirurgiens, infirmières, envoi de matériel...), et à travers des actions de formation.

Depuis une dizaine d'années, cette aide de la RPC traduit un intérêt renouvelé pour le continent africain où elle effectue par ailleurs une offensive commerciale remarquable : elle est ainsi devenue en 2004 le deuxième fournisseur de l'Afrique subsaharienne avec 9,4 % de part de marché derrière l'Allemagne (9,8 %) et devant la France (8,7 %). Elle semble être devenue le premier fournisseur de l'Afrique subsaharienne en 2005 avec une part de marché supérieure à 10 %. Cette présence rappelle la relative importance de l'implantation de la diaspora chinoise en Afrique. Plus de 500 000 travailleurs chinois sont actuellement implantés sur le continent africain où ils sont particulièrement actifs dans le petit commerce.

La Chine s'implante également en Amérique latine pour des raisons géopolitiques (Cuba, Panama, Venezuela) et économiques (accès aux matières premières, échanges commerciaux, transit des marchandises chinoises par le canal de Panama, etc.) et dans la Région Pacifique.

La rivalité avec Taiwan reste un ressort majeur de la politique d'aide de la Chine. Pour Pékin, il s'agit d'obtenir la non-reconnaissance diplomatique de "l'autre Chine" par les pays tiers en contrepartie de l'aide octroyée. Les pays tiers savent instrumenter cet antagonisme dans leurs négociations. Ainsi en 2004, après le passage de l'ouragan Ivan, les dirigeants de la Grenade se sont rendus d'abord à Taipei, puis à Pékin, pour obtenir de l'aide humanitaire d'urgence. Finalement, la RPC a obtenu que Grenade ne reconnaisse plus Taiwan (jusqu'à l'un de ses principaux bailleurs). Parallèlement, Grenade s'est vue octroyer 122 M\$US d'aide à la reconstruction.

1.2. L'aide au développement, un instrument de la stratégie de reconnaissance régionale et internationale de la Chine.

La diplomatie chinoise a pour objectif la reconnaissance de la Chine comme une puissance régionale et internationale dans un environnement favorable à son développement économique.

Désireuse de s'affirmer en tant que puissance régionale, la Chine destine en premier lieu son aide aux pays situés dans sa périphérie immédiate. En 2001, un tiers de l'aide chinoise était destiné à la Corée du Nord, la seconde place revenant au Vietnam.

Toutefois, l'aide chinoise se diversifie et prend peu à peu une dimension globale. Les missions politiques et économiques des Autorités chinoises dans des pays tiers, et notamment, sur le continent africain, se multiplient. En 2004, le Président chinois, Hu Jintao, a effectué une visite sur le continent africain (Egypte, Algérie, Gabon). Il s'est aussi rendu la même année en Amérique Latine (Argentine, Brésil, Chili). Le Ministre chinois des Affaires Etrangères a effectué au mois de janvier 2006 une visite en Afrique qui l'a conduit successivement au Cap-Vert, Sénégal, Mali, Libéria, Nigeria et Libye. A cette occasion, le gouvernement chinois a publié pour la première fois un document de politique générale sur "la coopération sino-africaine dans les domaines politique, économique, culturel et social".

Lors du Tsunami, la Chine, désireuse d'apparaître comme puissance régionale, a fait partie des bailleurs de fonds qui ont réagi à cette catastrophe. Dès le 26 décembre 2004, le Ministre du Commerce chinois annonçait que Pékin allait fournir des secours humanitaires d'urgence à l'Inde, à l'Indonésie, au Sri Lanka,

aux Maldives et à la Thaïlande. Pékin a également dépêché deux équipes de secouristes, quatre équipes de médecins et une équipe de spécialistes ADN dans les pays touchés par le Tsunami. Au total, l'aide publique apportée aux pays victimes du tsunami s'est montée à 686 millions de yuans (soit environ 68 millions d'euros). Pékin a par ailleurs étendu son champ d'influence en fournissant une aide à des pays de la côte orientale de l'Océan Indien (Kenya, Somalie, Seychelles).

II. Les caractéristiques de l'aide chinoise au développement

2.1. Une absence de conditionnalité de l'aide

En dehors de la non-reconnaissance de Taïwan, l'aide chinoise au développement n'est officiellement assortie d'aucune autre conditionnalité. A la recherche d'alliances commerciales, Pékin octroie son aide à des pays comme le Zimbabwe ou l'Angola sans l'assortir d'exigences sur le plan démocratique. Le Soudan est un pays dans lequel se concentre une part importante de l'aide chinoise. En septembre 2004, lors du vote de la résolution 1564 du Conseil de sécurité décrétant un embargo sur les armes à destination de ce pays du fait des événements du Darfour, la Chine a menacé d'utiliser son droit de veto, avant de finalement s'abstenir. Pékin justifie cette absence de conditions liées à la bonne gouvernance ou au respect des droits humains par le principe de non-ingérence dans les affaires internes des pays bénéficiaires.

Cependant, si officiellement l'aide est octroyée sans conditionnalité, elle est loin d'être conforme aux principaux critères établis par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE. Dans la plupart des cas elle est entièrement liée. C'est le cas des investissements exécutés par des entreprises (d'État) chinoises³. La présence croissante d'ouvriers chinois dans des pays africains pour effectuer des projets d'infrastructures est à cet égard symptomatique de cette liaison.

2.2. Les acteurs de la coopération chinoise pour le développement

La gestion de l'aide est principalement assurée par le MOFCOM (ministère du Commerce extérieur), le MOST (ministère de la Science et de la technologie) et le ministère des Affaires étrangères (Waijiaobu).

La Chine accorde la plus grande partie de son aide par l'intermédiaire du MOFCOM sous forme de prêts à taux préférentiels, de prêts sans intérêts et dans certains cas de dons. Les secteurs médico-social et agricole sont privilégiés. L'aide prend également la forme de coopération technique, formation de personnels (près de 300 séminaires par an, 12 400 personnes formées depuis 1983), envoi d'experts ou construction d'infrastructures clés en main. Le Ministère de l'Education est en charge de l'attribution de bourses aux étrangers.

La RPC octroie également des aides budgétaires directes (financement des salaires des fonctionnaires locaux). Par ailleurs, il arrive que Pékin ne demande pas le remboursement des prêts octroyés et cherche alors certaines contreparties. En 2004, la Chine a accordé à l'Angola l'annulation d'une dette liée à un crédit de plus de 2 milliards de dollars destiné à des projets d'infrastructures, en contrepartie de prises de participations chinoises dans le secteur pétrolier angolais⁴.

Le gouvernement chinois ne fournit pas de statistiques officielles sur le montant de son aide aux pays tiers, et le caractère multiforme de l'aide chinoise rend difficile toute tentative de comptabilisation. La Banque Mondiale, en liaison avec le PNUD et l'OCDE, a décidé le lancement en 2006 d'une vaste enquête sur les principaux bailleurs émergents (Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde etc.) afin de clarifier les objectifs stratégiques et les dispositifs d'aide de cette catégorie de partenaires, de plus en plus présents sur la scène internationale.

3) The Economist, Magic and Realism, 29 décembre 2004.

4) Dossier Chine-Afrique, Marchés tropicaux, 7 octobre 2005.

III. Les instruments de l'aide au développement octroyée par la RPC

3.1. Le bilatéralisme comme outil privilégié

La Chine privilégie le canal bilatéral qui lui offre une plus grande marge de manœuvre pour la promotion de ses intérêts. Seule l'aide fournie par le canal du Forum sur la coopération sino-africaine créé en 2000 (dont la dernière réunion, approuvant un plan d'action 2004-2006, s'est tenue à Addis-Abeba en 2003) présente un caractère quelque peu multilatéral.

Les mesures annoncées lors du Sommet des Nations Unies en septembre 2005 par le Président chinois en matière d'aide aux pays du Sud sont essentiellement de portée bilatérale :

- Accorder le traitement tarifaire douanier zéro à certaines marchandises des 39 PMA (Pays les Moins Avancés) ayant des relations diplomatiques avec la Chine.
- Poursuivre l'accroissement du volume de son assistance aux PPTE (Pays Pauvres Très Endettés) et/ou aux Pays les Moins Avancés (PMA). Dans les deux ans à venir, la Chine annulera par voie bilatérale la totalité des prêts gouvernementaux sans intérêt ou à bas intérêt échus fin 2004 qu'elle a consentis aux PPTE ayant des relations diplomatiques avec elle.
- Dans les trois ans à venir, la Chine accordera des prêts préférentiels et des crédits acheteurs préférentiels d'un montant de 10 milliards de dollars pour renforcer la construction d'infrastructures dans les pays en développement.
- La Chine fournira, dans les trois ans à venir, des médicaments efficaces contre le paludisme, à travers le forum de coopération sino-africaine ou par voie bilatérale.
- Au cours des trois années à venir, la Chine entreprendra de former 30 000 personnes spécialisées dans différentes disciplines.

3.2. Un multilatéralisme croissant

Pékin s'affiche néanmoins comme un fervent défenseur du multilatéralisme. L'ONU dispose d'une forte légitimité auprès des dirigeants chinois. Lors du Sommet de septembre 2005, le Président Hu Jintao a réaffirmé son attachement au système des Nations Unies et a fait des propositions afin de : *“rendre les systèmes économiques internationaux plus justes pour les pays en développement et pour respecter la diversité et promouvoir les échanges des expériences, établir un cadre plus juste, rationnel et efficace pour évaluer à temps le processus de réalisation des OMD et accroître le rôle de l'ONU dans la promotion de la coopération internationale pour le développement”*.

La Chine joue un rôle croissant au sein de la Banque Asiatique de Développement (BAsD). Bien qu'ayant rejoint tardivement cette institution (en 1986), elle en est aujourd'hui le premier emprunteur, devant l'Inde, et, comme l'Inde, exclusivement pour des ressources non concessionnelles. La Chine n'a pas vraiment besoin de la BAsD, qui représente une part infime de ses sources de financements, mais elle souhaite exercer une véritable influence en son sein pour des raisons essentiellement politiques. Ne pouvant en être un actionnaire principal comme le Japon, sa stratégie est d'en être le principal client, tout en y plaçant du personnel à un niveau hiérarchique élevé (dont, jusqu'en 2006, le vice-président pour les Opérations, Ligu Jin). Pour accroître son portefeuille de prêts, la Chine demande une diversification des interventions en dehors des infrastructures, secteur dans lequel se concentrent jusqu'à présent les financements de la BAsD (du fait de la nature non concessionnelle des prêts). Sa demande porte sur les secteurs sociaux, le développement rural et l'environnement, ce qui pourrait conduire la BAsD à mettre au point un produit financier nouveau, spécifique à la Chine, avec un taux léger de concessionnalité.

La Chine soutient de nombreuses initiatives internationales en matière de développement. Elle a ainsi marqué son accord de principe concernant à la fois la proposition française de taxe internationale pilote sur le transport aérien et la proposition britannique de facilité financière internationale. Cependant, malgré cette adhésion au principe du multilatéralisme, Pékin reste méfiant et prudent vis-à-vis du lancement d'initiatives conjointes.

3.3. Un partenariat franco-chinois difficile à mettre en œuvre

En janvier 2004, lors de la visite du Président chinois à Paris, une déclaration conjointe sur le partenariat global stratégique franco-chinois a été adoptée. Cette déclaration abordait, entre autres, les questions globales liées au développement telles que la protection de l'environnement, la lutte en faveur du droit à la santé, la lutte contre les grandes pandémies etc. La France souhaite développer le dialogue avec la Chine sur les grands enjeux du développement. A terme, pourrait être envisagée la possibilité de mener des projets conjoints.

Un autre objectif important pour la communauté des bailleurs est de favoriser un axe de rapprochement entre le CAD et la Chine. Le CAD regroupe les pays de l'OCDE fournisseurs d'aide publique au développement (APD) et procède à la comptabilisation des apports de ses membres selon des règles strictes. Ce rapprochement amènerait Pékin à fournir des statistiques standardisées et détaillées sur l'aide octroyée à des pays tiers. Cela inciterait aussi la Chine à se conformer aux engagements pris par la majorité des bailleurs en matière de déliement, d'harmonisation et d'efficacité de l'aide. La RPC est actuellement relativement active au sein du Centre de Développement de l'OCDE dont elle fait partie, notamment pour la coopération avec les non membres (Afrique du Sud, Brésil, Inde ...). La vraie question est de savoir quelles seraient pour la Chine les raisons de suivre les prescriptions du CAD et celles de ne pas les suivre. Le débat sur ce point reste ouvert. La Chine, dans ses relations déjà anciennes avec l'OCDE⁵ affiche son souhait d'ouverture et de dialogue avec le CAD, mais en réalité, et en Afrique en particulier, elle poursuit des objectifs très différents qui laissent peu de place à ce dialogue.

L'aide chinoise est devenue globale et touche un nombre croissant de pays qui se trouvent de plus en plus hors de sa périphérie traditionnelle. Son manque de transparence, sa forte politisation, ses objectifs commerciaux rendent difficile tout effort de comptabilisation et affectent la crédibilité des efforts chinois en matière d'aide aux pays du Sud, en particulier en Afrique sub-saharienne. La RPC ne semble pas vraiment disposée à instaurer sur le terrain un véritable dialogue avec les partenaires bilatéraux présents⁶ ni à identifier des projets de coopération communs⁷. Pourtant, les caractéristiques de l'aide chinoise rappelées ci-dessus et cette absence de conditionnalités ne semblent pas gêner les pays bénéficiaires de son aide.

Certes, la Chine a les moyens de devenir, à plus ou moins long terme, un important bailleur d'aide au développement. Néanmoins, quand bien même la Chine déclarerait en APD selon les règles du CAD les montants de son aide extérieure, cette part resterait relativement faible. Dans les années à venir, la Chine restera d'avantage un pays bénéficiaire qu'un grand bailleur. Enfin, sa présence en Afrique, très médiatisée, doit s'analyser plus comme la traduction d'une stratégie commerciale que comme un véritable positionnement en tant que "bailleurs de nouvelle génération".

5) Le dialogue Chine-OCDE a débuté en 1995

6) Essentiellement les européens

7) Une enquête réalisée en 2005 auprès de nos ambassades a confirmé cette tendance.

L'aide publique au développement des États-Unis (mai 2006)

Les Notes du jeudi font le point cette semaine sur l'aide publique au développement la plus volumineuse du monde, celle des États-Unis, actualisant ainsi les données publiées dans la Note du jeudi d'octobre 2004.

La politique d'aide au développement des États-Unis connaît depuis 2004 des évolutions importantes. Marquée par le discours 18 janvier 2006 de la Secrétaire d'État C. Rice sur la "diplomatie transformationnelle", une nouvelle donne est établie entre l'USAID, le Département d'État et le Pentagone. Il en résulte d'ores et déjà :

- Une philosophie qui favorise une aide directe aux États plutôt que via la société civile.
- Une volonté du Pentagone de planifier l'aide au développement, qui soulève de vives interrogations sur l'articulation du civil et du militaire.
- Une focalisation très claire sur une stratégie de développement pour l'Afrique en général et subsaharienne en particulier.
- Une priorité à l'aide bilatérale et aux interventions sous formes de projets, dans un contexte international pourtant de plus en plus favorable au multilatéral et aux approches programmes.

1. Budgets et Moyens

L'aide au développement américaine en 2004 reste la première du monde en termes de volume, et la dernière des pays du CAD de l'OCDE en termes d' "effort" (ratio APD/RNB, selon les données fournies au CAD). Il est cependant difficile d'y voir tout à fait clair sur les chiffres de l'aide américaine au développement. Dans sa comptabilisation interne de l'aide, le Département d'État s'écarte en effet des définitions du CAD, et introduit depuis deux ans la notion de "flux financiers à destination des pays en développement", ces flux comprenant l'APD mais également les flux de capitaux privés, les dons des ONG et des fondations, et surtout les importations nettes.

1.1. Concernant le volet bilatéral : des propositions budgétaires en hausse pour 2007 mais qui ne devraient qu'être partiellement accordées par le Congrès.

La part de l'aide bilatérale représente 72% du projet de budget 2007, soit 17,3 G\$ (milliards de dollars). Les deux principaux postes en augmentation concernent la Millenium Challenge Corporation (MCC, agence créée pour mettre en œuvre le Millenium Challenge Account - MCA) et le domaine de la santé.

L'USAID, avec 9,3 G\$, peut au mieux espérer retrouver son budget 2006, très en deçà du niveau 2005 qui avoisinerait les 11 G\$. Pour la Millenium Challenge Corporation, au contraire, le Président renouvelle des demandes ambitieuses : 3 G\$ pour 2007, dans la perspective d'une augmentation jusqu'à 5 G\$ en 2008. On se souvient que le Congrès n'avait pas suivi la demande présidentielle pour 2006 et avait fixé la dotation de la MCC à 1,77 G\$.

Dans le domaine de la santé, l'essentiel va au programme PEPFAR de lutte contre le SIDA (3,6 G\$ demandés).

1.2. Concernant le volet multilatéral.

Le budget requis pour les Institutions financières internationales reste quasiment inchangé (1,6 G\$), dont 950 millions pour l'AID. A noter la forte augmentation des contributions à la Banque asiatique de développement (138 M\$, contre 99 M\$ en 2005), et à l'opposé, la réduction de moitié de la dotation à la Facilité pour l'environnement mondial (56 M\$).

Les contributions obligatoires pour les Nations unies font l'objet d'une demande à hauteur de 2,4 G\$ (+10%), dont 1,1 pour les forces de maintien de la paix.

Les contributions volontaires ne sont pas individualisées : les institutions multilatérales, notamment les agences des Nations Unies, sont présentées comme des outils pour la mise en œuvre de l'aide, plutôt que comme de véritables partenaires.

Les États-Unis restent hostiles aux mécanismes innovants de financement de l'APD tels que la contribution de solidarité sur les billets d'avion. A la Conférence de Paris du 28 février-1^{er} mars, ils n'ont d'ailleurs envoyé que des observateurs.

1.3. Réforme des moyens: mise en place d'un "Response Corps" .

Alors que l'aide américaine privilégiait fortement jusqu'à présent l'action à travers des ONG et des contractants extérieurs, les négociations directes avec les États seront dorénavant développées. Cette évolution s'inscrit dans la logique du MCC ainsi que de l'appui renforcé aux États fragiles, qui constitue l'une des cinq priorités de l'aide bilatérale des États-Unis.

Mme Rice a annoncé, dans cet esprit, la création d'un "Response Corps" qui serait géré par l'office de stabilisation et de reconstruction du Département d'État (S/CRS). L'objectif est de permettre la constitution d'une mémoire commune des expériences, tout en rationalisant le recensement des moyens. Ceci notamment au sein de l'administration par l'identification des compétences disponibles, de manière à mobiliser des ressources humaines spécifiques pour des périodes de durée variable. Ce "Civilian Response Corps" serait une mise en réseau des systèmes de gestion d'experts existants.

II. Redéfinition des compétences.

Les réformes en cours devraient progressivement modifier la répartition des compétences en matière d'aide au développement entre le Département d'État, l'USAID et la Millenium Challenge Corporation.

2.1. Vers une définition par défaut du champ d'intervention de l'USAID.

Le rôle d'agence d'exécution de l'USAID n'est pas remis en question mais sa capacité d'initiative se réduit du fait de la prise en main par le Département d'État (et le Pentagone) des interventions en situation de crises et de conflits, et par la Millenium Challenge Corporation des pays les plus dynamiques. Sa stratégie d'intervention bilatérale, définie dans le livre blanc de 2004 et renommée en janvier 2006 "cadre politique pour l'aide bilatérale", est toujours déclinée en cinq catégories : pays en cours de transformation économique, pays stratégiques, pays fragiles, réponses humanitaires, questions globales.

L'USAID est aujourd'hui essentiellement compétente pour les programmes d'assistance aux pays émergents (avec une présence réduite), aux pays bénéficiant d'aide humanitaire et alimentaire, aux 23 pays éligibles à un programme MCC, et aux 16 pays potentiellement candidat aux "Threshold Programs" ("programmes du seuil" destinés à soutenir les pays ayant manqué de peu l'éligibilité au MCA).

2.2. Resserrement du processus de décision au Département d'État.

Le Président Bush a décidé, le 19 janvier 2006 la création d'un nouveau poste de Directeur pour l'assistance avec l'étranger du Département d'État, qui sera cumulé avec celui d'Administrateur de l'USAID. M. Randal Tobias a été désigné pour occuper ce poste.

Le périmètre exact des compétences du nouveau Directeur "Foreign Assistance" fait encore l'objet de débats. Il sera chargé de négocier l'ensemble des budgets d'assistance auprès du Congrès (19G\$). Il aura dès lors autorité, même si la supervision des programmes reste dans les départements compétents, sur une vingtaine de fonds dont la gestion était jusqu'à présent décentralisée, ainsi que sur la plupart des fonds au sein du Département d'État : Fonds pour la démocratie et les droits de l'homme, Fonds de lutte contre la drogue et de répression du crime, "Economic Support Fund", Programme PEPFAR, etc..

Seul le S/CRS pourrait conserver une certaine autonomie de décision dans la mesure où il est rattaché directement à la Secrétaire d'État avec un budget autonome doté de 20 millions de dollars cette année.

2.3. Dans ses zones d'intervention, la Millenium Challenge Corporation place les États-Unis au premier rang des bailleurs.

Le MCA (Millenium Challenge Account) a été créé en novembre 2002 afin de mettre en œuvre une augmentation de près de 50% de l'APD des États-Unis.

Dans ce contexte de transition, le Directeur exécutif de la Millenium Challenge Corporation, M. J. Danilovich, affirme l'ascendant de son institution, et multiplie les initiatives, dont la signature de plusieurs "compacts" (Arménie, Bénin).

M. J. Danilovich insiste sur son accès direct au Congrès (le comité des appropriations de la chambre des représentants est à l'origine de la création de la MCC), y compris pour la négociation de la ligne budgétaire de la Millenium Challenge Account (MCA) qui dispose du privilège de non-rétrocession de ses reliquats budgétaires en fin d'année.

Jusqu'à présent des programmes ont été signés avec Madagascar, le Honduras, le Nicaragua, le Cap Vert, la Géorgie, le Bénin, Vanuatu et récemment avec l'Arménie, soit un total d'environ 1 G\$¹. Par ailleurs, deux threshold country plans ont été conclus avec le Burkina Faso en juillet 2005 (12,9 M\$) et le Malawi en septembre 2005 (20,9 M\$).

Le choix des pays éligibles au programme MCA dépend, d'une part de critères de revenus, d'autre part de seize indicateurs de performance justifiant une bonne gouvernance, un investissement dans la population et la promotion de la liberté économique dans le pays demandeur. Le conseil d'administration de la MCC émet aussi un choix stratégique.

Après le choix de certains des premiers pays, qui correspondait manifestement à leur position stratégique pour les États-Unis, la MCC a montré qu'elle peut s'ouvrir à d'autres partenaires. Les négociations avec le Maroc, et à plus long terme l'Indonésie, présentent alors un véritable défi. Ainsi, la MCC étend son influence et met en œuvre une logique d'incitation fondée sur des critères d'éligibilité externes. Toutefois, dans le cadre de la réforme (en cours) du système d'assistance américaine à l'étranger, la MCC ne devrait allonger indéfiniment la liste des pays retenus. Elle devrait même en principe se concentrer sur un petit nombre de pays.

Malgré un démarrage maintenant avéré, la MCC rencontre plusieurs types de difficultés :

- de nature politique : elle se heurte à des enjeux beaucoup plus complexes que la limpidité de ses tableaux de bord ne pourrait le laisser croire (négociation Arménie par exemple) ;
- de nature technique : en raison de son manque d'expérience de terrain, et de sa dépendance vis-à-vis des indicateurs de performance très peu robustes ;
- enfin, la question du maintien d'un programme USAID dans les huit pays qui ont conclu un accord avec la MCC, et plus tard dans les 23 pays jugés éligibles, semble se poser sans être tranchée à ce stade.

1) Arménie (décembre 05) : 235 M\$, Vanuatu (janvier 06) : 66 M\$, Bénin (janvier 06) : 307 M\$; Madagascar (avril 05) : 110 M\$, Honduras (juin 05) : 215 MD\$, Nicaragua (juillet 05) : 175 M\$, Cap Vert (juillet 05) : 110 M\$, Géorgie (septembre 05) : 295 M\$

III. Aide au développement et Sécurité nationale.

Dans un contexte de redéfinition des compétences entre le Pentagone, le Département d'État et l'USAID, les modalités de gestion conjointe des actions de prévention des conflits et de gestion des crises font aujourd'hui débat au sein de l'administration américaine.

3.1. Le Pentagone défend sa compétence de planification d'ensemble.

Le Pentagone cherche à s'ouvrir à des compétences extérieures pour l'amélioration de ses interventions dans les situations de conflit.

La directive 3000, publiée à la fin de l'automne 2005, élève l'importance des opérations de stabilisation et de reconstruction au même rang que les opérations de combat proprement dites. Il existe donc, vu du Pentagone, un besoin réel de fédérer les différents acteurs susceptibles de contribuer au succès de missions perçues désormais comme des missions militaires à part entière.

Il s'agit de rendre les contributions d'agences comme USAID "intégrables" à la planification et à la conduite d'opérations. Dans cette même optique, l'USAID est invitée à participer, en nombre, aux différents exercices d'entraînement et d'étude interarmées, moins pour "témoigner" que pour "apprendre", et faciliter des partenariats futurs. Les rivalités interagences semblent encourager USAID à s'accommoder, publiquement, de cette feuille de route. On assiste en quelque sorte à une "militarisation" de la mise en œuvre d'une partie de l'aide américaine.

Le bureau du "Coordinator for Reconstruction and Stabilisation" (S/CRS) du Département d'État, qui n'est pas dans cette situation, se pose en planificateur de la stratégie globale et en pourvoyeur de moyens humains et financiers, soit de manière autonome pour des actions civiles, soit en renfort des moyens militaires dans le cas d'une opération militaire.

3.2. Ambiguïtés sur les conditions d'articulation entre dispositifs de planification militaire et civile des crises

La nécessité de planifier la prévention et la gestion des crises est reconnue par tous les acteurs. Mais la définition des concepts et des contenus, qui sont très différenciés, est source de nombreuses ambiguïtés.

S'agissant des agences civiles, le bureau du Coordinateur pour la reconstruction et la stabilisation du Département d'État s'occupe essentiellement de planification stratégique, et de conduite de la politique générale. Au sein de l'USAID, le département de l'Assistance Humanitaire et de la gestion des conflits (DCHA) se concentre sur des actions bien délimitées à l'échelon le plus élémentaire.

Au Pentagone, dans la logique de la directive 3000, les état-majors de planification aux différents échelons planifient les opérations de la manière la plus détaillée possible et développent, selon des procédures exhaustives, les actions de prévention, de stabilisation et de reconstruction dans l'optique d'opérations de contre-insurrection. Dès lors, on constate un déséquilibre entre les attentes respectives des différentes branches de l'exécutif en matière d'opérations de reconstruction.

IV. Quelle vision stratégique américaine pour le continent africain ?

Depuis longtemps, les États-Unis montrent un intérêt réel pour le continent africain, qui pour des raisons historiques, a d'abord été le "pré carré" des anciennes puissances coloniales. Quels sont les priorités américaines en Afrique en matière d'aide au développement ?

4.1. Un intérêt croissant porté à l'Afrique.

L'aide américaine à l'Afrique a atteint son maximum en 1985, quand la rivalité avec l'Union Soviétique était à son apogée. Mais avec la fin de la Guerre froide, on a constaté une progressive diminution

des niveaux de l'aide jusqu'en 1996, due notamment aux efforts de réduction du déficit budgétaire américain.

Lors de sa visite en juillet 2003 en Afrique sub-saharienne (Sénégal, Afrique du Sud, Botswana, Ouganda et Nigeria), G. W. Bush a affirmé que "l'Amérique s'intéresse au futur de l'Afrique. Il est dans notre intérêt national que l'Afrique devienne un continent prospère ; il est dans notre intérêt que lorsque nous voyons de la souffrance, nous nous en occupions". Les visites récentes en Afrique subsaharienne de la Secrétaire d'État C. Rice (en juillet 2005) et de Laura Bush (janvier 2006) sont l'illustration de cet intérêt retrouvé. De fait, l'Afrique est aujourd'hui une nécessité pour les États-Unis.

Le 30 juin 2005, à la veille du Sommet du G8 à Gleneagles, le Président Bush annonçait que les États-Unis avaient triplé leur aide à l'Afrique sub-saharienne au cours des quatre dernières années. Il semble toutefois nécessaire de réévaluer ce chiffre à la baisse : si l'aide bilatérale totale des États-Unis à l'Afrique a en effet été multipliée par 2,8 entre 2000 et 2004, l'aide à l'Afrique subsaharienne a elle été multipliée par 2,3².

Avec 3,4 G\$ en 2004 (contre 2,6 G\$ pour la France), les États-Unis sont les premiers fournisseurs d'aide bilatérale à l'Afrique subsaharienne. L'aide bilatérale américaine à l'Afrique subsaharienne a représenté en 2004 21,6 % de l'APD américaine totale (contre 53,2 % pour la France) et 22,5 % de l'aide à l'Afrique subsaharienne versée par l'ensemble des donateurs du CAD³.

4.2. Les priorités américaines en Afrique subsaharienne en matière d'aide au développement.

De façon générale, l'objectif affiché des États-Unis est d'assurer la sécurité des approvisionnements en énergie, de combattre le terrorisme, de réduire les conflits, de contrôler les pandémies et d'augmenter le nombre de démocraties dans le monde.

4.2.1. La prééminence des intérêts sécuritaires.

Les États-Unis souhaitent avant tout assurer la stabilité dans la région (consolidation des États fragiles, sécurisation des frontières, renforcement de l'État de droit pour empêcher l'apparition de foyers terroristes), jugée indispensable pour la sécurité nationale américaine. "Pour les États-Unis, le soutien aux efforts menés par l'Afrique en vue d'une amélioration des conditions de vie favorise la stabilité et représente un investissement de long terme important."⁴

La question de la sécurité des approvisionnements énergétiques tient également une place importante dans les objectifs stratégiques poursuivis. L'attention portée aux pays producteurs africains s'inscrit dans le contexte de la recherche d'une diversification des approvisionnements d'hydrocarbures américains, sachant que la compétition s'intensifie en Afrique avec l'arrivée de nouveaux concurrents (Chine et Inde notamment).

4.2.2. Stimuler la croissance économique pour réduire la pauvreté.

L'African Growth and Opportunity Act (loi sur la croissance économique et les possibilités économiques en Afrique) a été signé le 18 mai 2000. L'AGOA exige que les pays bénéficiaires de l'aide américaine continuent à progresser vers l'état de droit, une économie de marché, le libre-échange et qu'ils mettent en œuvre des politiques économiques susceptibles de réduire la pauvreté tout en assurant la protection des droits des travailleurs. Les pays respectueux de ces principes de bonne gouvernance accèdent plus facilement aux marchés américains⁵. En 2004, l'AGOA a permis une augmentation de 25% des exportations américaines vers l'Afrique subsaharienne par rapport à 2003, ainsi qu'un accroissement

2) L'aide totale des États-Unis à l'Afrique subsaharienne a atteint 1570 MD\$ en 2000 et 3636 MD\$ en 2004 (source OCDE)

3) Source : statistiques du CAD de l'OCDE

4) Présentation du budget USAID pour 2006, <http://www.usaid.gov> (Congressional Budget Justification FY2006 : Africa)

5) Le 22 décembre 2005, le Président Bush a désigné les trente-sept pays éligibles pour l'AGOA (African Growth and Opportunity Act) en 2006 : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi (ajouté, les sanctions pesant sur ce pays étant presque levées), Cameroun, Cap Vert, Congo, Djibouti, Ethiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, île Maurice, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé et Principe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Zambie.

de 88% des importations américaines en provenance des pays éligibles à l'AGOA (mais de 22 % seulement si l'on exclut les pays pétroliers).

En 2005, un fonds a été créé ("AGOA Diversification Fund"), et approvisionne différentes agences du gouvernement (Agriculture, U.S IT...). Il est destiné à faciliter la diversification de l'économie des pays africains et à stimuler l'exportation vers les marchés américains (ouverture d'un centre du commerce des États-Unis à Dakar).

Ainsi, un milliard de dollars sera versé aux pays d'Afrique de l'Ouest en vue d'accroître la sécurité de leurs transports aériens et de préparer les plans d'une nouvelle voie de chemin de fer afin de faciliter l'intégration de la région.

Une limite apparaît cependant : l'interprétation des critères d'éligibilité semble quelque peu aléatoire, l'Angola ayant été admis bien que ce pays continue à être sérieusement critiqué par les organisations de défense des droits de l'homme et que son niveau de "gouvernance" soit faible.

Au quatrième forum annuel de l'AGOA à Dakar en juillet 2005, le président Bush a annoncé la création d'une Initiative de compétitivité globale africaine ("African Global Competitiveness"), dotée d'un budget prévisionnel de 200 M\$ sur cinq ans. Cette initiative a pour but d'accroître le commerce de l'Afrique avec les États-Unis, avec d'autres partenaires commerciaux internationaux et à l'intérieur même de l'Afrique, et d'encourager la compétitivité des pays d'Afrique subsaharienne en matière d'exportations.

4.3. Autres programmes.

• Pandémies :

La lutte contre le VIH-SIDA figure également au premier plan des priorités américaines en matière d'aide au développement. Le President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR), lancé en 2003, est un programme sur 5 ans à hauteur de 15 G\$, ciblé sur les pays d'Afrique et des Caraïbes (12 des 15 pays concernés sont africains). Dans le cadre de ce programme, les pays africains ont reçu 780 M\$ en 2004.

De plus, les États-Unis renforcent leurs efforts en matière de lutte anti-paludisme. En juin 2005, le Président Bush s'est engagé à augmenter le fonds pour la prévention et le traitement de la malaria de 1,2 G\$ sur cinq ans. L'objectif est de réduire le nombre de décès dus à la malaria de moitié dans chacun des pays cibles au bout de 3 ans. En 2006, l'Angola, la Tanzanie et l'Ouganda bénéficieront d'efforts particuliers (30 M\$).

• Education :

L'initiative américaine en faveur de l'éducation en Afrique a été mise en place durant l'été 2005. Lors de son voyage en Afrique en janvier dernier, Laura Bush a confirmé l'allocation 600 M\$ pour la fourniture de livres, le financement de bourses (550 000 bourses pour les filles des niveaux primaire et secondaire), l'achat d'uniformes et la formation de 920 000 enseignants dans 20 pays d'Afrique subsaharienne (au 30 décembre dernier, plus de 300 000 enseignants avaient déjà reçu un complément de formation).

L'augmentation de l'aide américaine, engagée sous la première législature du Président, paraît se poursuivre sous son second mandat, sous réserve de vérification des déboursements effectifs.

Les caractéristiques de l'APD américaine privilégient une réévaluation de l'aide bilatérale, la définition d'une vision stratégique pour l'Afrique et le renforcement des programmes thématiques.

Cependant cet accroissement reste limité, laissant les États Unis à la dernière place des pays de l'OCDE en termes de ration APD/RNB.

De plus, le redéploiement en cours souligne les aspirations planificatrices du Pentagone, qui posent de vives interrogations sur l'articulation des dispositifs civils et militaires. La politique américaine de développement se déclinerait-elle, plus largement, à l'aune du changement de dimension de sa politique étrangère ?

Annexes

1. Principaux bénéficiaires de l'APD des États-Unis.

1983-84		1993-94		2003-04	
Israël	14,1	Israël	10,9	Irak	11,8
Egypte	13,0	Egypte	7,1	Congo, Rép. dém.	4,1
El Salvador	2,5	El Salvador	4,1	Egypte	3,9
Bangladesh	2,3	Somalie	3,6	Jordanie	3,4
Turquie	2,2	Haïti	2,7	Afghanistan	3,3
Costa Rica	2,1	Philippines	1,8	Pakistan	3,0
Inde	1,9	Colombie	1,4	Colombie	2,8
Mariannes du Nord	1,7	Jordanie	1,3	Ethiopie	2,6
Philippines	1,6	Jamaïque	1,3	Soudan	1,4
Soudan	1,6	Bolivie	1,2	Zones/ad. Palestinienne	1,2
Indonésie	1,3	Inde	1,2	Pérou	1,1
Pakistan	1,3	Ethiopie	1,1	Bolivie	1,1
Jamaïque	1,2	Bangladesh	1,0	Serbie & Montenegro	1,0
Pérou	1,2	Pérou	0,9	Ouganda	1,0
Honduras	1,1	Rwanda	0,9	Indonésie	1,0

Source OCDE

2. Distribution de l'APD bilatérale américaine par grandes zones géographiques (en % des versements nets)

1983-84		1993-94		2003-04	
Europe	4,1	Europe	2,1	Europe	4,5
Nord du Sahara	21,3	Nord du Sahara	11,5	Nord du Sahara	5,8
Sud du Sahara	14,4	Sud du Sahara	19,8	Sud du Sahara	30,2
Total Afrique	35,7	Total Afrique	31,3	Total Afrique	36
Amérique N. et C.	15,4	Amérique N. et C.	16,3	Amérique N. et C.	4,8
Amérique du Sud	3,5	Amérique du Sud	7,6	Amérique du Sud	9,5
Moyen-Orient	23,3	Moyen-Orient	24,3	Moyen-Orient	24,0
Asie centrale et du Sud	10,1	Asie centrale et du Sud	9,8	Asie centrale et du Sud	16,0
Extrême-Orient	5,0	Extrême-Orient	5,2	Extrême-Orient	4,0
Océanie	2,8	Océanie	3,4	Océanie	1,2

Source OCDE

3. Versements nets d'APD en faveur de l'Afrique subsaharienne.

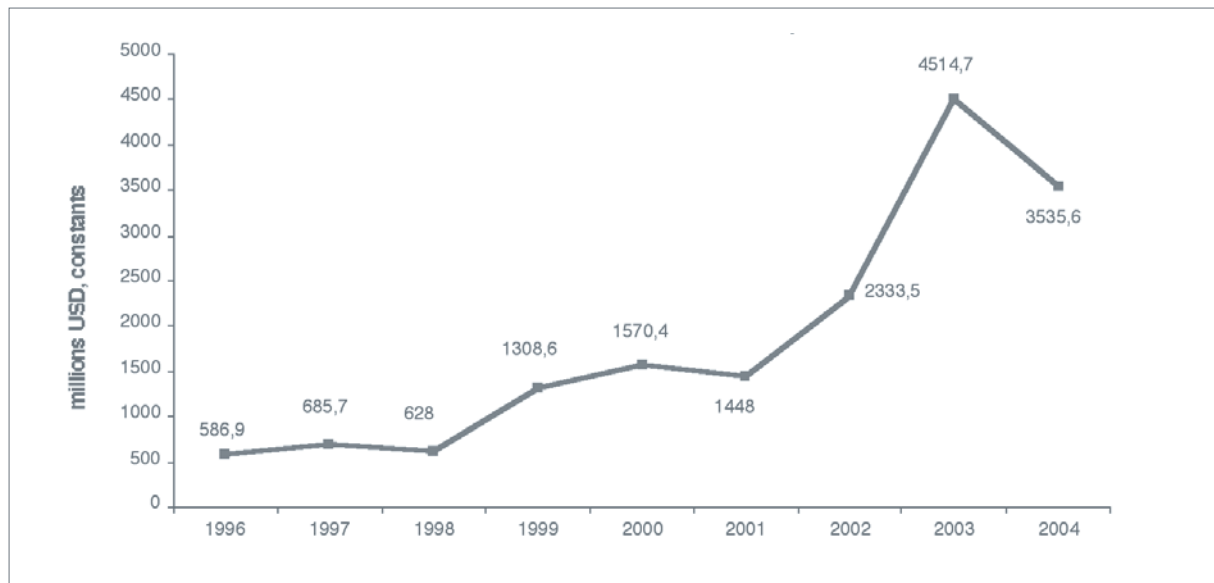
(en millions \$, prix et taux de change 2003)	1988-89 (moyenne)	1993-94 (moyenne)	2000	2001	2002	2003	2004
États-Unis	1,033	1,715	1,208	1,424	2,416	4,643	3,434
France	3,070	3,375	1,566	1,238	2,552	2,975	2,645
Total CAD	13,006	12,077	9,724	9,952	13,197	17,243	15,235
(en % de l'APD pour chaque donneur)							
États-Unis	11,1	19,8	15,4	16,6	22,4	31,7	21,6
France	51,8	48,2	42,7	36,4	58,0	57,1	53,2
Total CAD	30,4	27,8	24,1	24,2	28,7	34,7	30,3

Source OCDE

4. Millenium Challenge Account.

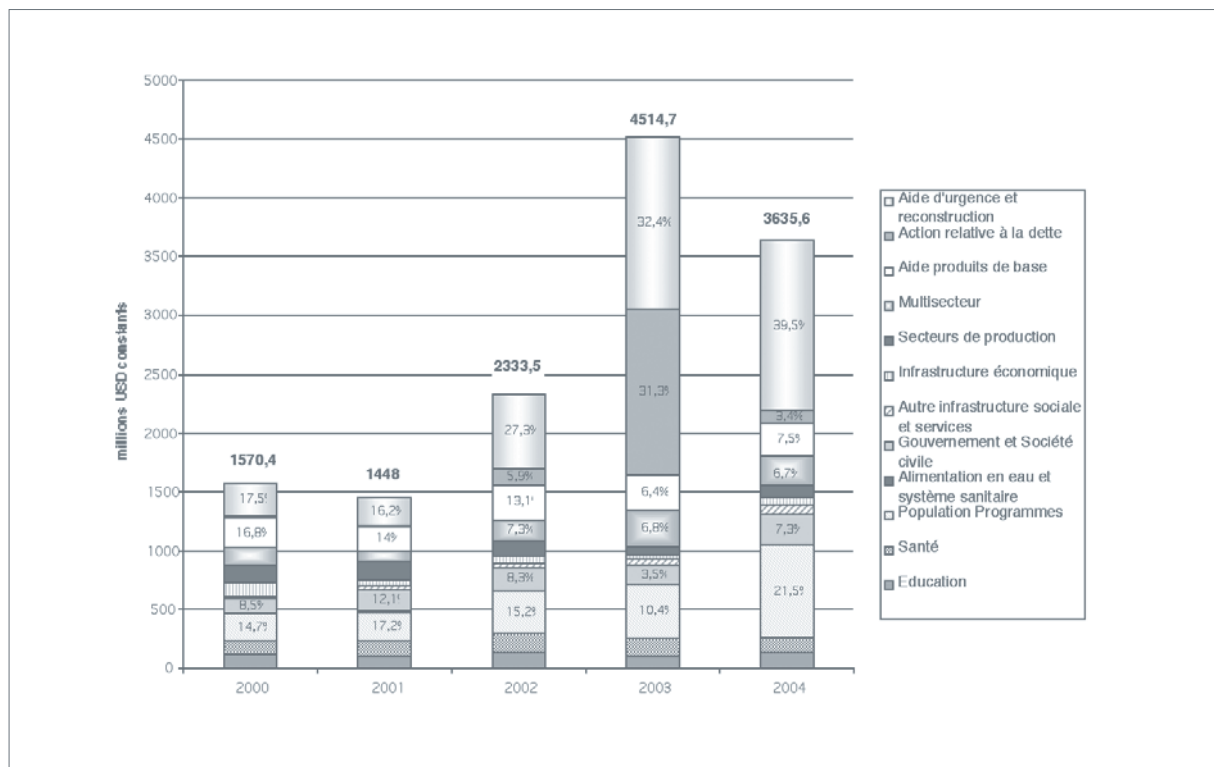
Pays éligibles au programme MCA		Pays éligibles au programme du seuil ("threshold program")	
Décision du 6 mai 2004		Décision du 30 septembre 2004	
Arménie	Madagascar	Albanie	
Bénin	Mali	Kenya	
Bolivie	Mongolie	Sao Tome & Principe	
Cap Vert	Mozambique	Tanzanie	
Géorgie	Nicaragua	Timor Oriental	
Ghana	Sénégal	Ouganda	
Honduras	Sri Lanka	Yémen	
Lesotho	Vanuatu		
Décision du 8 novembre 2004			
Arménie	Mali	Burkina Faso	Tanzanie
Bénin	Maroc	Guyan	Timor Oriental
Bolivie	Mongolie	Kenya	Yémen
Géorgie	Mozambique	Malawi	Zambie
Ghana	Nicaragua	Ouganda	
Honduras	Sénégal	Paraguay	
Lesotho	Sri Lanka	Philippines	
Madagascar	Vanuatu	Sao Tome & Principe	
Décision du 8 novembre 2005			
Arménie	Mongolie	Guyana	
Bénin	Mozambique	Indonésie	
Bolivie	Namibie	Jordanie	
Burkina Faso	Nicaragua	Kenya	
Cap Vert	Salvador	Malawi	
Gambie	Sénégal	Moldavie	
Géorgie	Sri Lanka	Ouganda	
Ghana	Tanzanie	Paraguay	
Honduras	Timor Oriental	Philippines	
Lesotho	Vanuatu	République Kyrgyz	
Madagascar		Sao Tome & Principe	
Mali		Ukraine	
Maroc		Zambie	

5. Aide américaine totale (ODA/OA) à l'Afrique subsaharienne



Source OCDE

6. Aide américaine à l'Afrique subsaharienne : répartition par secteurs.



Source OCDE

Sources d'information :

- US Department of State :

<http://www.state.gov/>

- Millenium Challenge Corporation :

<http://www.mcc.gov>

- Programmes d'information internationale (Département d'État américain) :

<http://usinfo.state.gov>

- Maison Blanche :

<http://www.whitehouse.gov/>

- Statistiques du CAD de l'OCDE :

<http://www.oecd.org/cad/stats/cad>

- Agence USAID :

<http://www.usaid.gov>

- Think tanks américains :

The Brookings Institution

<http://www.brookings.edu>,

Center for Global Development (<http://www.cgdev.org>)

- Note de l'Ambassade de France aux États-Unis,

“Quel diagnostic, quel jugement porter sur l'augmentation de l'APD américaine ?”, 2 septembre 2005

- “Africa :

U.S. Foreign Assistance Issues”, Congressional Research Service, 28 juin 2005

- “More than Humanitarianism:

A Strategic U.S. Approach toward Africa”,

Council on Foreign Relations, Décembre 2005

- “Les nouveaux habits de l'aide publique au développement des États-Unis d'Amérique”,

Note du jeudi n°13, Octobre 2004

Les “vecteurs de changement” dans les pays bénéficiaires de l’aide internationale (juin 2006)

L’aide internationale peut-elle être un vecteur de changement au sein des sociétés des pays bénéficiaires ? Cette question, déjà abordée par les Notes du jeudi lors du Forum de Paris sur l’efficacité de l’aide (voir Note du jeudi du 3 mars 2005), est présentée ici à travers les apports de l’initiative “Drivers of Change” lancée par le ministère britannique du Développement (DfID) en 2002 à la demande de la ministre Clare Short. Ce thème fait aussi l’objet d’un groupe de travail du réseau “Govnet” du Comité d’Aide au Développement de l’OCDE.

L’approche “Drivers of Change” (DoC) met l’accent sur la nécessité pour les bailleurs d’acquérir une connaissance approfondie des réalités des sociétés dans les pays partenaires en termes de politique et de rapports de pouvoir. A travers des études-pays approfondies, l’initiative identifie les facteurs et les forces qui peuvent entraîner des changements favorables aux plus pauvres. Il s’agit d’une analyse du changement des structures, des institutions et des règles qui régissent le comportement des acteurs sociaux.

Cette initiative s’inscrit pleinement dans la réflexion sur l’efficacité de l’aide. En effet, l’initiative “Drivers of Change” pose la question du renforcement des capacités des pays partenaires, de l’“appropriation” de l’aide par la consolidation de la société civile et, d’une certaine façon, de la complémentarité entre bailleurs. Elle met surtout l’accent, dans un cadre de responsabilité mutuelle, sur le rôle de l’aide comme promoteur d’acteurs sociaux diversifiés et comme catalyseur, dans les pays partenaires, d’un véritable débat national sur les politiques de développement à mener.

I. L’approche “Drivers of Change” (DoC) du DfID

Le DfID a produit en 2002 une étude d’économie politique sur les “vecteurs du changement” au Bangladesh, dont le retentissement dépassa ce seul pays. Cette étude devait, pour l’aide britannique, constituer la base d’une nouvelle approche en matière de coopération. Elle a servi de modèle pour une vingtaine d’études réalisées depuis. En juin 2003, une équipe dédiée à l’approche DoC a été mise en place au sein de la section de la gouvernance de la division des politiques du DfID. Cette approche a été reprise, selon des modalités et à des degrés divers, par d’autres bailleurs, et, sous l’impulsion des Britanniques, un sous-groupe “Power and DoC analysis” a été formé au sein du réseau Govnet du CAD de l’OCDE.

En septembre 2004 l’élan impulsé a été jugé suffisant pour que des “drivers of change champions” prennent le relais dans les agences locales pour la réalisation d’études DoC, et l’équipe DoC a été dissoute. En effet, d’autres études-pays sont en cours ou programmées (voir bibliographie).

Etudes existantes	Etudes en cours ou programmées
Afghanistan, Bangladesh, Bolivie, Géorgie, Ghana, Inde, Kenya, Kirghizstan, Malawi, Mozambique, Nigeria, Pakistan, Russie, Sierra Léone, Tanzanie, Ouganda, Ukraine, Yémen, Zambie.	RDC, Ethiopie. Vietnam et Moyen-orient, Afrique du Nord

1) La coopération suédoise (la SIDA) à travers la “Power Analysis”, et la Banque Mondiale avec ses “Institutional and Governance Reviews”.

1. La rédaction d'une étude de la situation du pays

Les études par pays donnent une grande marge d'adaptation aux situations locales. Le rapport doit s'articuler autour de quelques grands axes :

- 1) L'analyse préliminaire du pays et les dynamiques du changement observées à moyen-terme
- 2) Le rôle des forces extérieures (notamment l'aide internationale)
- 3) Le lien entre les changements et la réduction de la pauvreté
- 4) Les possibilités d'implications opérationnelles, notamment en matière de recommandations politiques pour les acteurs extérieurs que sont les agences d'aide.

A l'exception de l'étude réalisée au Malawi, les études DoC sont rédigées par des consultants extérieurs, afin que les points de vue exprimés ne soient en aucun cas assimilables à ceux du DfID et ne puissent pas perturber les relations que le DfID entretient avec les autorités locales. Ces consultants, essentiellement britanniques, sont de différentes disciplines et spécialités (gouvernance, développement social, économie, économie politique, expertise sectorielle, etc.). Les études impliquent néanmoins des personnels nationaux à travers des "ateliers" structurés.

La question de la dissémination de l'information est délicate dès l'origine : si les études ont parfois été traduites dans la langue locale du pays bénéficiaire, elles n'ont parfois connu aucune diffusion. Dans d'autres cas encore, différentes versions du document ont été distribuées aux différents destinataires, selon la "sensibilité" des conclusions.

L'identification des "clés du changement" peut se déduire de l'analyse a posteriori de la récurrence des thèmes dans les 14 études DoC rendues publiques² :

- Les **structures** : Le problème structurel le plus souvent cité est celui de la discrimination sociale et raciale, devant les tensions régionales, la richesse liée aux ressources, et enfin l'héritage colonial, la mondialisation et la lutte contre le terrorisme³. Le SIDA et l'environnement n'apparaissent que dans peu de rapports.

- Les **institutions** : La corruption et les faiblesses institutionnelles apparaissent dans tous les rapports comme des freins au changement. Viennent ensuite la décentralisation (dans 10 rapports sur 14) ; le partage des terres et la réforme agraire (dans 9 rapports sur 14) ; la réforme de l'administration publique et du système macroéconomique (dans 9 rapports également) ; la lutte contre l'insécurité et les violations des droits de l'homme, la réforme du système judiciaire et de l'État de droit, et les dépenses pour les secteurs sociaux (dans la moitié des rapports) ; et enfin la réforme du système des impôts.

- Les **agents** : La captation des ressources par les élites est signalée dans 13 rapports sur 14 comme un frein au changement, alors que les représentants de la société civile (dans 13 rapports sur 14) et les médias (dans 10 rapports sur 14) sont mentionnés comme des acteurs favorables. Les classes moyennes et l'opposition politique se voient accorder un rôle ambivalent. Le secteur privé apparaît positivement dans 9 rapports sur 14, tandis que l'accès au pouvoir des populations les plus pauvres n'est que rarement mentionné (3 rapports sur 14, son rôle clé n'est reconnu qu'en Ouganda), de même que le rôle des diasporas (1 rapport sur 14 seulement).

1) COX M., THORNTON N., "Review of the uptake of the Drivers of Change approach", Agulhas, June 2005

2) Les attentats du 11 septembre 2001 ont attiré l'attention de la communauté internationale sur certains pays

2. Mise en œuvre : modalités d'intervention et d'action

Quelques recommandations formulées dans les études DoC (synthèse)	Les implications pour le DfID (instruments, ressources humaines et organisation)
<p>- Les échéances des interventions doivent être beaucoup plus longues lorsqu'il s'agit de promouvoir le changement : le cycle budgétaire du DfID est trop court ; l'étude au Bangladesh suggère par exemple que plus de vingt ans seront nécessaires pour réaliser des changements dans la politique environnementale.</p> <p>- Diversifier les cibles de l'aide, appuyer les acteurs non-gouvernementaux. "L'appropriation" consiste soit à soutenir certains individus favorables au changement, soit à soutenir une démocratisation accrue et une plus grande compétition politique : les systèmes patrimoniaux sont remis en cause (Nigeria, Ouganda, Malawi, Ghana)</p> <p>- Modestie dans les objectifs, meilleur ciblage et attentes réalistes vis-à-vis des projets.</p> <p>- L'expertise sur les pays bénéficiaires est essentielle et doit être développée. Des rapports plus légers devront être privilégiés à l'avenir.</p> <p>- Les donateurs doivent prendre conscience de leur rôle, positif ou négatif, dans l'économie locale et les structures sociales lorsque leurs contributions sont élevées comparées à la taille du pays, ou des limites de leur action lorsque ces contributions sont faibles (Russie, Nigeria). Ils doivent assumer pleinement leur rôle d'acteurs dans l'arène politique des pays, surtout quand ils interviennent au niveau budgétaire.</p>	<p>- Modifier le cycle et les modalités des interventions. Déjà des tensions émergent entre l'approche DoC (importance de prendre en compte les processus locaux et d'agir à long terme) et les impératifs des donateurs (décaissements rapides des crédits⁴ - surtout en Afrique, actions à court-terme, OMD).</p> <p>- Le DfID doit élaborer de nouveaux instruments d'aide pour créer des partenariats d'un genre nouveau.</p> <p>- Naturelle, économique, politique, liée à une guerre, la crise peut être un catalyseur pour le changement. Les élections (Malawi, Ukraine) sont aussi des fenêtres d'opportunité. Les donateurs devraient pouvoir être prêts à réagir rapidement pour saisir ces occasions.</p> <p>- Accepter que les interventions soient moins visibles et les résultats moins immédiats.</p> <p>- Faire appel à des spécialistes locaux, maintenir les équipes du DfID plus longtemps dans chaque pays, et s'assurer que les ressources humaines sont suffisantes pour poursuivre l'analyse politique du processus DoC.</p> <p>- Le DfID doit coopérer avec les autres ministères (le ministère des Affaires étrangères essentiellement⁵, mais aussi le ministère de la Défense, le ministère du Commerce extérieur), et avec les autres bailleurs.</p> <p>- Il doit travailler avec le gouvernement partenaire au niveau des politiques macro-économiques, de la politique des impôts et des dépenses dans les secteurs sociaux.</p>

4) "Note, however, that a study on internal incentives (...) has sounded a cautious note about the scope available to staff to follow through the implications of DoC analysis, given the pressure to press ahead with spending (...) staff have little space within their schedule to spend on relationship building, knowledge sharing and critical reflection", in COX Marcus, *op cit*, p. 9

5) Une enquête menée auprès des ambassades britanniques en décembre 2004 a montré que : 23% s'étaient directement impliqués dans le processus DoC (dont 90% déclarent avoir été soutenus par le DfID, contre 20% seulement affirmaient que leur direction géographique les y avaient encouragés) ; et 60% pensaient que l'approche DoC avait contribué à améliorer les relations entre le DfID et le Foreign Office et entraîné un débat constructif et des échanges fructueux.

II. Principaux apports de l'approche DoC

L'approche DoC et les études-pays :

- mettent en lumière les tendances historiques lourdes (institutionnelles, politiques, économiques et sociales) à l'œuvre dans la prise de décision et dans la mise en œuvre des politiques. L'accent est ainsi mis sur le rôle de la volonté politique et de la performance institutionnelle dans les processus de réforme et l'évaluation des risques.
- invitent à dialoguer avec des partenaires divers, au-delà des partenaires gouvernementaux traditionnels (le secteur privé et les médias en particulier).
- reconnaissent le rôle éminemment politique de l'aide extérieure en général, tout en gardant à l'esprit que ce rôle est limité puisque le changement ne peut in fine s'opérer que de l'intérieur, par les acteurs locaux.
- peuvent potentiellement, si elles sont rendues publiques, dépasser le monde de l'aide au développement et déclencher un débat entre décideurs politiques, médias, fonctionnaires nationaux, *think tanks*, ONG et citoyens engagés en général, débat d'où peuvent naître des stratégies nationales de développement et des politiques publiques adaptées.

Cette approche de recherche tournée vers l'action est rendue possible du fait des relations étroites qui existent entre chercheurs et décideurs au Royaume Uni.

L'apport de l'approche DoC doit être analysé à trois niveaux :

- Changements dans la "doctrine" des bailleurs : les études rappellent que l'on en sait finalement très peu sur la façon de promouvoir le changement dans les pays en développement, que l'aide a un rôle limité mais réel, et qu'aucun bailleur ne peut se prévaloir de "méthode miracle". Elles font également évoluer la réflexion sur certaines thématiques sectorielles ou transversales (l'ethnicité au Yémen ; la bureaucratie, les interactions entre religion, politique et pouvoir militaire au Pakistan, etc.)
- Changements dans les programmes pays : L'étude a donné lieu à un nouveau programme au Bangladesh (avec la priorité donnée à la gouvernance, l'appui au secteur privé et à la régulation économique, et avec un engagement du DfID dans la vie politique à travers le soutien aux médias et à des *think tanks*) et a contribué à façonner les programmes au Kenya (priorité donnée à la réforme de la fonction publique)
- Changements dans les approches et politiques globales des donateurs : les études DoC sont devenues une référence pour plusieurs bailleurs et ont influencé leur réflexion sur les approches-pays, les conditionnalités et l'utilisation de l'aide budgétaire.

III. Apports de l'approche DoC pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'Aide

L'approche DoC coïncide avec les principes les plus fondamentaux de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (mars 2005), puisqu'elle pose clairement la question du renforcement des capacités des pays partenaires, de l'appropriation des politiques de développement et de la complémentarité entre bailleurs. Pourtant, dans la mise en œuvre, des divergences peuvent apparaître.

1. Approche DoC et complémentarité

La conception même de l'exercice DoC, puis son éventuelle mise en œuvre, peuvent être difficiles à harmoniser entre bailleurs. Le partage des informations n'est pas rendu plus facile par l'aspect politique des conclusions des études.

Ainsi, au Kenya, quatre bailleurs ont-ils réalisé leur propre rapport : Suède, DfID, Banque mondiale et Pays-Bas. Les études diffèrent par leur structure et leur champ d'analyse, et révèlent des conceptions spécifiques du développement et de l'aide. Une équipe de "Joint Power and DoC analysis" est prévue pour faire la synthèse des quatre rapports. Mais, pour l'instant, les études ont eu un effet d'entraînement limité : les études-pays sont avant tout utilisées par les entités qui les produisent (agences locales, directions concernées au siège).

Officiellement, les Britanniques souhaitent développer l'approche DoC dans une logique d'ouverture afin de maximiser les profits et de minimiser les risques de controverse. Le fait qu'ils aient impulsé la création d'un sous-groupe sur ce thème au CAD de l'OCDE témoigne de cette volonté.

2. Approche DoC, renforcement des capacités et appropriation de l'aide

L'approche DoC aborde le renforcement des capacités du pays partenaire dans des termes distincts de ceux de la Déclaration de Paris. En nouant des partenariats en dehors de l'État, elle peut contester l'idée d'alignement de l'aide sur les politiques nationales des gouvernements partenaires, dès lors que les bases de ces politiques ne seraient pas suffisamment assises. Elle remet ainsi en cause le modèle britannique de "partenariat" basé sur des conditionnalités vis à vis des seuls gouvernements, dont les études DoC ont montré que les capacités et les légitimités variaient considérablement selon les pays.

Les gouvernements partenaires ne sont pas forcément associés à l'élaboration des études DoC. D'une part, il est toujours difficile de s'entendre au départ avec le gouvernement partenaire sur le but de l'exercice et les conditions de collaboration, condition essentielle pour que les résultats ne soient ni biaisés ni censurés. D'autre part, l'ouverture d'un débat dans le pays partenaire se heurte aux risques de pression. Dans sa revue des actions DoC déjà réalisées⁶, D. McLeod rappelle que l'approche DoC nécessite du courage et de la franchise, et suggère ainsi qu'il vaudrait peut-être mieux que les rapports ne soient pas totalement rendus publics.

3. Approche DoC et aide budgétaire

Le lien entre l'approche DoC et l'aide budgétaire globale (ABG), dont le DfID se fait par ailleurs le champion, n'apparaît pas toujours évident. Un agent du DfID explique : "*[L'approche DoC] nous a obligés à revoir nos positions. Elle nous a conduits à la prudence dans certains cas, en particulier sur l'aide budgétaire, mais nous a encouragés à accélérer d'autres évolutions, comme le soutien à des organismes de recherche et de plaidoyer et à des associations d'entreprises*".

La contradiction entre DoC et aide budgétaire globale semble pourtant surmontable. Les études DoC analysent les risques et bénéfices potentiels de l'aide budgétaire. Au Ghana et au Malawi, elles recommandaient ainsi d'augmenter la part de l'ABG à travers des stratégies fines d'influence des politiques et des projets complémentaires de renforcement des outils de comptabilité nationale. Le DfID, qui envisageait d'introduire l'ABG au Malawi, a ainsi utilisé les analyses de l'étude DoC pour développer les stratégies complémentaires nécessaires (renforcement de comités au sein du Parlement et de la société civile).

Souvent, les études DoC préconisent une introduction prudente et plus progressive, voire lente, de l'aide budgétaire globale dans les pays et émettent les recommandations appropriées (cas du Ghana). "*L'approche DoC peut servir à déterminer si les préconditions politiques et institutionnelles pour une aide budgétaire globale existent et à étayer des stratégies pour gérer les risques. L'évaluation des risques politiques grâce aux analyses DoC peut être considérée comme complémentaire des analyses du risque fiduciaire.*"⁸

6) Dinah Mc LEOD, "Review of the DfID's Drivers of Change Country Study Reports : 14 reports", May 2005, 40 p.

7) COX, op cit, p.9

8) Idem

IV. Les possibilités limitées de l'approche DoC

La dimension historique est importante dans l'approche DoC. Mais des visions au moins partiellement antagonistes de l'histoire peuvent exister (notamment sur l'impact du colonialisme) et aboutir à des recommandations politiques différentes. Par ailleurs, les rapports insistent à juste titre sur les facteurs internes qui constituent des "freins au changement", mais ils minimisent parfois le rôle des structures et acteurs internationaux. Et même au sein de ces facteurs internes, les relations de pouvoir, visibles ou invisibles, ne sont quelquefois pas assez explicitées. Enfin, le rôle du secteur informel (qui représente 90% de l'économie nationale en Zambie par exemple) sur la pauvreté reste souvent peu exploré, et la distinction entre institutions formelles et informelles est parfois trop simpliste.

Il faut aussi remarquer que, par nature, les rapports "pêchent" par optimisme, car ils n'envisagent et n'étudient que les changements positifs, alors que les facteurs de dégradation pourraient aussi être pris en compte (le SIDA en Afrique, les effets des attentats au Yémen...). Ils risquent aussi, en se multipliant, de se standardiser.

C'est surtout la traduction opérationnelle des recommandations formulées dans les rapports qui doit encore être approfondie. Comparé aux nombreux facteurs de changement et de résistance identifiés, le nombre des recommandations peut apparaître relativement faible, et les modalités concrètes de mise en application insuffisantes. L'orientation des programmes d'aide britannique n'a pas toujours été radicalement modifiée à la suite d'une étude DoC. Il est vrai que l'approche DoC est nouvelle, que les phénomènes étudiés sont complexes (nature, taille), et que les obligations contractuelles du DFID déjà en cours retardent la mise en œuvre d'aides nouvelles.

V. Les conditions de succès de l'approche DoC

Le bilan des premières études réalisées fait apparaître un certain nombre de "leçons" pour le bon fonctionnement de l'approche.

Tout d'abord, **les études DoC devraient précéder l'élaboration des programmes pays**. L'approche s'intègre mal aux programmes existants, mais peut d'autant mieux influencer les politiques menées que de nouvelles actions de coopération sont en préparation, surtout si les conditions viennent d'évoluer favorablement (par exemple un changement de régime au Nigeria durant l'étude, et la décision prise de multiplier par trois l'aide britannique à ce pays). Par ailleurs, l'approche DoC est plus utile dans les petits pays, là où l'aide extérieure est, en termes relatifs, plus importante.

Ensuite, les études DoC sont d'autant plus réussies que :

- l'équipe DfID sur place, et notamment son directeur, prend le temps de définir précisément l'objectif de l'étude et s'engage de façon active dans toutes les étapes de sa réalisation, même si les consultants sont extérieurs au DfID ;
- l'ensemble des ministères britanniques concernés est associé à leur réalisation ;
- l'initiative bénéficie d'un vrai soutien politique et administratif, y compris au plus haut niveau (cas du Bangladesh, où l'étude répondait à une commande de la ministre).

Les moyens techniques, humains et financiers doivent être suffisants : les équipes DoC ont varié entre 1 à 11 consultants (Pakistan) et les missions ont duré entre 15 jours et 2 ans, pour un budget total compris entre 4000 (Géorgie) et 2 millions de livres sterling (Nigeria).

Enfin, le plus difficile, mais le plus déterminant, semble être la capacité à définir, suffisamment clairement et tôt, les destinataires de l'étude et la stratégie de diffusion. Se focaliser sur un secteur d'intervention du DfID est également une bonne façon de procéder.

L'approche DoC utilisée depuis quatre ans par l'aide britannique apparaît comme un outil d'analyse puissant et potentiellement fructueux en terme d'orientations des programmes d'aide, mais aussi comme un exercice délicat, dans la mesure où il s'agit d'établir un diagnostic politique réaliste de la société d'un pays. Cette approche est somme toute risquée, mais certainement nécessaire dans un contexte d'accroissement massif des aides.

Au delà de cela, cette approche illustre aussi la capacité de l'aide britannique d'adopter des outils et des méthodes de travail flexibles. La contradiction apparente entre les approches "Drivers of Change" et l'aide budgétaire globale, à laquelle le Royaume Uni recourt assez largement, s'analyse surtout, en définitive, comme une capacité de s'adapter en permanence aux situations locales.

Bibliographie

Présentation générale de l'approche 'Drivers of Change':

- DfID, "Drivers of Change", Public information note, September 2004, 3 p.
- DfID, "Lessons learned – planning and undertaking a 'Drivers of Change' study", DfID briefing, November 2005, 4 p.
- DfID, "Using 'Drivers of Change' to improve aid effectiveness", DfID briefing, November 2005, 6 p.

Etudes pays réalisées par le DfID selon la méthode "Drivers of Change":

- Site du DfID : www.dfid.co.uk
- Site du GRC exchange : www.grc-exchange.org/g_themes/politicalsystems_drivers.html

Analyse et évaluation de l'approche 'Drivers of Change':

- COX Marcus, THORNTON Nigel, "Review of the uptake of the Drivers of Change approach", Agulhas, June 2005, 32 p.
- McLEOD Dinah, "Review of DfID's Drivers of Change country study reports: 14 studies", final report, May 2005, 40 p.
- MONCRIEFFE, Joy, "Is 'Drivers of Change' analysis useful for chronic poverty analyses ? Summary notes", CPRC/ODI presentation, January 2005, 8 p.
- OECD, "Lessons learned on the use of Power and Drivers of Change analyses in development cooperation: review commissioned by the OCDE DAC Network on Governance (GOVNET), final report, September 2005, 41 p.

L'Accord de Cotonou révisé (avril 2005)

L'Accord de Cotonou est le plus grand et le plus ambitieux partenariat au monde entre des pays du Nord et des pays du Sud. Il définit le cadre commercial et les principes de coopération internationale et d'aide au développement entre l'Union européenne et les 77 pays ACP. Il repose en outre sur un dialogue politique régulier et approfondi. Deux mois après sa première révision quinquennale, les Notes du jeudi reviennent sur les principes et les modalités de l'Accord de Cotonou et mettent en lumière les apports de la récente révision.

L'Accord de Cotonou se substitue à l'accord de Lomé et instaure un nouveau cadre de partenariat entre l'Union européenne et 77 pays² d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Signé le 23 juin 2000, il est entré en vigueur le 1er avril 2003. Conclu pour vingt ans, l'Accord de Cotonou contient une clause de révision quinquennale³. Les négociations en vue d'une révision en 2005 ont été lancées en mai 2004 lors du Conseil des Ministres ACP-UE de Gaborone. Elles se sont achevées le 23 février à Bruxelles.

Cette note présente les grands principes et les principales dispositions de l'Accord de Cotonou (I) ; elle souligne ensuite les novations les plus importantes qui résultent de sa révision le 23 février 2005 (II).

I. Présentation et fonctionnement de l'Accord de Cotonou.

A) Objectifs et moyens.

L'accord de Cotonou a été conclu dans le but "de promouvoir et d'accélérer le développement économique, culturel et social des États ACP, de contribuer à la paix et à la sécurité et de promouvoir un environnement politique stable et démocratique"⁴, et poursuit un "objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale"⁵.

Ce partenariat repose sur cinq piliers :

1. La dimension politique.

L'Accord de Cotonou permet l'instauration d'un dialogue entre l'Union européenne et les pays ACP. Ce dialogue a pour objectif "d'échanger des informations, d'encourager la compréhension mutuelle ainsi que de faciliter la définition de priorités et de principes communs"⁶. Il peut se dérouler de manière formelle, notamment au sein d'institutions mises en place par l'Accord, ou de manière informelle. Trois institutions peuvent constituer le cadre formel de ce dialogue : le Conseil des ministres, le Comité des ambassadeurs et l'Assemblée parlementaire paritaire. Le dialogue est basé sur une approche préventive puisqu'il doit permettre de "prévenir les situations dans lesquelles une partie pourrait juger nécessaire de recourir à la clause de non-exécution"⁷. Un dialogue régulier permet ainsi de résoudre les différends avant

1) Les relations entre l'UE et les pays ACP s'inscrivaient auparavant dans le cadre des quatre Accords successifs de Lomé.

2) Le groupe ACP comprend maintenant 79 pays après l'entrée de Cuba et de Belize en 2003.

3) Article 95, 'Durée du présent accord et clause de révision'.

4) Article Premier 'Objectifs du Partenariat'.

5) Article Premier 'Objectifs du Partenariat'.

6) Article 8-2 'Dialogue Politique'.

7) Article 8-2 'Dialogue Politique'.

de recourir à des procédures dont les conséquences peuvent remettre en cause le bon fonctionnement de l'Accord.

Malgré ce dialogue auquel s'ajoutent, conformément à l'article 96, des consultations spécifiques en cas de violation des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, certaines crises n'ont pu être évitées. La coopération entre l'UE et certains pays ACP a donc parfois été partiellement ou même totalement interrompue comme par exemple au Niger (1996 et 1999), au Togo (1999 et 2004) ou à Haïti (2000-2005).

2. La promotion des approches participatives.

Les acteurs de l'accord de partenariat ne se limitent pas aux autorités publiques mais incluent le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux ainsi que la société civile⁸.

3. La concentration sur des objectifs de réduction de la pauvreté.

L'Accord de Cotonou définit un cadre général des stratégies de développement en tenant compte du principe de l'approbation locale des réformes économiques et sociales. Trois domaines prioritaires de coopération ont été définis : le développement économique, le développement social et humain, l'intégration et la coopération régionale. Ils sont complétés par quatre questions transversales : l'égalité hommes/femmes, l'environnement, le développement durable et le renforcement des capacités.

4. La coopération économique et commerciale.

Ce pilier consiste en la mise en place de nouveaux accords commerciaux, les Accords de partenariat économique (APE), en conformité avec les règles de l'OMC. Ces accords, en cours de préparation, devraient entrer en vigueur en 2007. Ils devraient encore renforcer les avantages commerciaux et douaniers dont les ACP bénéficient déjà pour exporter sur le marché européen, notamment à travers l'initiative "Tout sauf les armes".

5. Le fonds européen de développement (FED).

L'instrument financier d'aide au développement aux pays ACP est le Fond Européen de Développement (FED)⁹ qui comprend deux moyens d'action : les aides non-remboursables et la Facilité d'investissement.

Les FED sont négociés tous les 5 ans. Le 9^{ème} FED, dont la France est le premier contributeur à hauteur de 24,3 %, a été abondé en 2000 ; il décaisse depuis 2003 mais tous les crédits des 6^{ème}, 7^{ème} et 8^{ème} FED n'ont pas encore été liquidés. La répartition des contributions entre les États membres fait l'objet d'âpres discussions (*voir ci-dessous*).

B) Le cadre financier pluriannuel.

1. La révision de l'Accord de Cotonou et l'avenir du Fonds Européen de Développement.

Les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Cotonou sont mis en œuvre à travers le Fond Européen de Développement. Parallèlement aux négociations en vue de la révision, avaient lieu celles concernant les prochaines perspectives financières qui mettent en jeu la budgétisation du FED. Les désaccords entre les États membres, la Commission et la Présidence de l'UE sur la question du financement du FED (budgétisation ou non) ont eu des répercussions sur les négociations de révision de l'Accord de Cotonou, puisque la Présidence luxembourgeoise et la Commission ont demandé aux États membres de fixer l'enveloppe budgétaire dont bénéficierait les pays ACP pour la période 2008-2012 ou 2008-2013. Or, certains États membres (dont la France) refusaient d'annoncer un engagement financier chiffré aux pays ACP tant qu'aucune décision n'était prise quant au mode de financement du cadre financier

8) Article 6-1 b.

9) Voir Note du jeudi n°6 (juillet 2004) et NDJ n°16 (octobre 2004).

pluriannuel (clef de répartition budgétaire dans le cas d'un FED budgétisé au niveau de la clef de répartition dans le cas d'un 10^{ème} FED).

L'absence de consensus sur l'annonce aux États ACP du montant exact de l'enveloppe financière dont ils pourront bénéficier à partir de 2008 aurait pu hypothéquer les chances de réussite de la révision.

2. Le compromis trouvé sur le cadre financier pluriannuel en amont de la révision.

Les parties à l'accord de Cotonou se sont entendues sur la formule suivante : "l'Union européenne maintiendra, pour la nouvelle période, son effort d'aide aux États ACP au moins au même niveau que le 9^{ème} FED hors reliquats auquel il convient d'ajouter, sur base des estimations communautaires, les effets de l'inflation, de la croissance au sein de l'Union européenne et de l'élargissement de celle-ci aux dix nouveaux États membres en 2004". Cette formulation indique seulement aux États ACP le montant minimum dont ils pourront bénéficier mais ne fournit pas d'indication chiffrée.

L'Union européenne s'est également engagée, dans une Déclaration annexée à la révision de l'Accord, à "proposer dans les plus brefs délais et dans toute la mesure du possible avant le mois de septembre 2005, un montant précis pour le cadre financier pluriannuel de coopération au titre de l'Accord de Cotonou révisé ainsi que sa période d'application". Cela suppose qu'un accord soit d'ici là trouvé sur la question d'une éventuelle budgétisation du FED ou sur la clé de répartition. La durée d'application du cadre financier pluri-annuel varie en effet selon l'option choisie pour le financement du FED (6 ans en cas de budgétisation, 5 ans dans l'hypothèse d'un 10^{ème} FED).

Les pays ACP ont demandé que soit ajoutée à la Déclaration de l'UE annexée à l'Accord révisé, une clause selon laquelle "l'effort d'aide minimum (...) est garanti sans préjudice de l'éligibilité des États ACP à des ressources additionnelles au titre d'instruments financiers existants ou éventuellement à créer". Cette clause les autorise à avoir recours à d'autres instruments communautaires de financement du développement.

II. La dimension politique a été renforcée par la révision quinquennale.

A) Une implication accrue des acteurs locaux.

L'annexe IV de l'Accord est consacré aux procédures de mise en œuvre et de gestion. L'insertion de deux nouveaux articles a permis le renforcement du rôle à la fois des acteurs non-étatiques et de l'ordonnateur national.

1. Le renforcement du rôle des acteurs non-étatiques.

Les acteurs non-étatiques sont considérés comme des acteurs importants du partenariat depuis la signature de l'Accord de Cotonou¹⁰. La révision a permis d'inclure à l'Annexe IV, un article 15(4) détaillant la procédure d'examen des projets destinés à être mis en œuvre par les acteurs non-étatiques. Cet article précise que des contrats de subvention peuvent être directement conclus entre la Commission et ces acteurs. Cette nouvelle disposition complète l'article consacré à l'identification, la préparation et l'instruction des projets au sein duquel n'étaient auparavant mentionnées que les autorités publiques au niveau local, national et régional. Cette référence explicite au rôle des acteurs non-étatiques a pour but de clarifier et de renforcer leur implication dans le domaine des projets de développement. Ceci permet d'éviter une concentration, par les autorités publiques, de la mise en œuvre des projets financés dans le cadre de l'Accord de Cotonou et renforce ainsi les capacités de la société civile locale.

10) Accord de Cotonou, Article 6-1, b.

11) Accord de Cotonou, Annexe IV, Article 35.

2. Le renforcement du rôle de l'ordonnateur national.

L'ordonnateur national est "chargé de représenter [les pouvoirs publics de chaque État ACP] dans toutes les activités financées sur les ressources du FED gérées par la Commission et la Banque"¹¹. L'expérience a montré que ses fonctions essentielles d'orientation stratégique, d'arbitrage et de coordination étaient trop souvent négligées, malgré leur importance. Il était alors primordial de recentrer les activités de l'ordonnateur principal sur ce type de fonctions. Selon le nouvel article 35-2 de l'Annexe IV de l'Accord, "lorsque la Commission a connaissance de problèmes dans le déroulement des procédures relatives à la gestion des ressources du Fonds, elle prend avec l'ordonnateur national tous contacts utiles en vue de remédier à la situation et adopte, le cas échéant, toutes mesures appropriées". Des compétences supplémentaires sont ainsi transférées à l'ordonnateur national qui auparavant était principalement chargé du suivi des projets. Ceci montre la volonté des Parties à l'Accord de renforcer le rôle des acteurs locaux.

La dimension politique de l'Accord de Cotonou s'est donc vue renforcer par le rôle accru des acteurs locaux mais également grâce à l'insertion de deux clauses, l'une sur la Cour Pénale Internationale (CPI) et l'une concernant les armes de destruction massive (ADM), qui reflètent les engagements internationaux pris par l'UE dans ces domaines.

B) La référence à la Cour Pénale Internationale.

1. La forme prise par la révision.

La révision a permis d'inclure une référence à la CPI dans deux parties distinctes de l'Accord :

- au sein du préambule, avec la formule "considérant que la création et le fonctionnement efficace de la CPI constituent une évolution importante pour la paix et la justice internationale".
- par l'addition d'un nouveau paragraphe 6 à l'article 11 : "les parties **s'efforceront de prendre des mesures** en vue de ratifier et mettre en œuvre le Statut de Rome et les instruments connexes".

L'insertion de ces dispositions n'impose cependant pas aux pays ACP une obligation juridique quelconque. Ceci est dû à la formule employée qui est le résultat d'un compromis rendu nécessaire par les positions des différentes parties.

2. Une formule de compromis.

Le principe d'une référence à la CPI avait été rapidement accepté par les négociateurs des pays ACP au cours du processus de révision, mais ils refusaient d'engager collectivement tous les pays ACP sur la voie d'une ratification obligatoire du Statut de Rome. Certains pays ACP ont signé, avec les États-Unis, un accord bilatéral selon lequel ils ne peuvent traduire de ressortissants américains devant la CPI ou tout autre juridiction de même type. Il était alors difficile pour ces États d'accepter d'inclure dans l'Accord de Cotonou une formule plus contraignante que celle qui a été retenue et qui leur laisse une certaine marge de manœuvre.

La formule retenue est le résultat d'un compromis rendu nécessaire par d'autres engagements internationaux pris par certains pays ACP. Il semble cependant que les deux parties se satisfassent de cette disposition qui permet de réaffirmer que les deux parties "refusent l'impunité pour les crimes contre

12) Victor Borges, Président du Groupe ACP, à l'issue du Conseil ACP-UE du 23 février 2005.

13) M. Schiltz, Ministre luxembourgeois de la Coopération et Président du Conseil de l'UE.

14) Le précédent titre de l'article 9 "Éléments essentiels et élément fondamental" a été remplacé par un titre plus détaillé "Éléments essentiels concernant les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit, et élément fondamental concernant la bonne gouvernance". Ceci permet une meilleure distinction dans la hiérarchisation des obligations découlant de l'Accord dans sa dimension politique.

l'humanité"¹². L'UE aurait visiblement souhaité une formule plus contraignante mais "un compromis tenant compte des difficultés des pays ACP qui ont signé, avec les États-Unis, des accords bilatéraux"¹³ s'est avéré être la seule solution acceptable par tous.

C) L'insertion d'un article sur la non-prolifération des armes de destruction massive (ADM).

1. La référence aux ADM.

Selon le nouvel article 11 ter de l'Accord de Cotonou, "les parties conviennent de coopérer et de contribuer à la lutte contre les armes de destruction massive et de leurs vecteurs en veillant au respect intégral et à la mise en œuvre au niveau national des obligations qu'elles ont contractées dans le cadre des traités et accords internationaux de désarmement et de non-prolifération ainsi que de leurs autres obligations internationales en la matière". Cette disposition est considérée comme un **élément essentiel de l'accord**, ce qui, au regard de la modification intervenue dans le titre de l'article 9¹⁴, la place explicitement au sommet de la hiérarchie des obligations de l'accord.

2. La coopération instaurée.

La coopération entre les pays ACP et l'UE doit avoir lieu dans deux domaines. Les parties doivent prendre les mesures en vue de "mettre pleinement en œuvre" les instruments internationaux destinés à lutter contre la prolifération des ADM et elles s'engagent également à coopérer pour mettre en place "un système efficace de contrôles nationaux à l'exportation" permettant d'éviter l'exportation en elle-même mais également le transit d'ADM. Un "dialogue politique régulier" complètera ce dispositif de coopération.

3. Procédure en cas de non-respect de ses obligations par l'une des parties.

L'article 11 ter contient sa propre procédure qui diffère de la procédure classique prévue à l'article 96 par le délai précédant les consultations et par la durée consacrée à celles-ci. Le doublement du délai résulte de la sensibilité du sujet et des précautions qui doivent être prises. L'accent est mis sur le dialogue et les consultations grâce auxquels une "solution acceptable par les parties" (article 11 ter – 4) doit être recherchée. En cas d'échec de la procédure de consultation, "des mesures appropriées peuvent être prises" (article 11 ter – 6). La faiblesse de cette procédure applicable en cas de non-respect, par l'une des parties, de son obligation de coopération en matière de non prolifération des ADM, résulte dans le flou entourant la notion de "mesure appropriée". Celle-ci est définie par l'article 96 consacré à la procédure classique mise en œuvre lorsqu'une partie ne respecte pas ses obligations découlant de l'Accord. La même définition, qui reste cependant imprécise, devrait pouvoir s'appliquer à la procédure spécifique liée aux ADM.

4. Une solution marquée par les compromis.

Les pays ACP étaient dans un premier temps opposés à l'inclusion de cette clause et des compromis ont donc dus être trouvés afin que le principe d'une coopération destinée à la non-prolifération des ADM soit accepté.

En premier lieu, la procédure applicable en cas de violation, par l'une des parties, de ses obligations, ne peut être mise en œuvre que si la violation est constatée "par les rapports de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique, de l'Organisation pour l'Interdiction des Armes Chimiques et d'autres institutions multilatérales pertinentes". L'intervention d'organismes indépendants est donc requise. Cette disposition a pour but d'éviter que la constatation en manquement ne soit faite par une personne

14) Le précédent titre de l'article 9 "Éléments essentiels et élément fondamental" a été remplacé par un titre plus détaillé 'Éléments essentiels concernant les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit, et élément fondamental concernant la bonne gouvernance'. Ceci permet une meilleure distinction dans la hiérarchisation des obligations découlant de l'Accord dans sa dimension politique.

ayant un intérêt dans l'Accord. "Le plus important, aux yeux [des États ACP] était que l'Union européenne ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire dans les domaines où des organisations internationales étaient compétentes".

De plus, les pays ACP ont obtenu que soit inclus, au sein de l'article 11 ter, un paragraphe selon lequel "l'assistance financière et technique dans le domaine de la coopération dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive sera financée par des instruments spécifiques autres que ceux destinés à la coopération UE-ACP". Les sommes engagées pour permettre cette coopération ne seront donc pas prélevées sur le budget du Fonds Européen de Développement mais seront ajoutées à celui-ci. Le budget consacré au développement humain, économique et social des pays ACP ne devrait donc pas souffrir de la mise en place d'une telle coopération.

Grâce à ces deux compromis, les pays ACP ont accepté de s'engager dans la lutte pour la non-prolifération des armes de destruction massive. Contrairement aux dispositions sur la CPI, celles concernant les ADM ont un caractère beaucoup plus contraignant de part la formulation employée et la procédure prévue en cas de non-respect, par l'une des parties, de ses obligations.

La révision quinquennale aboutit à un Accord de Cotonou, annexes incluses, largement inchangé. Elle a néanmoins permis d'intégrer des dispositions politiques nouvelles, concernant en premier lieu les ADM et la CPI, et surtout de poursuivre entre les pays ACP et l'Union européenne un dialogue riche, qui nourrit notre coopération en matière de commerce, de sécurité et de développement.

La révision de l'Accord de Cotonou a également offert, quatre mois avant le Conseil européen de juin 2005 durant lequel devraient se jouer les perspectives financières 2007-2013, l'occasion de se pencher sur l'avenir du FED. A ce jour, les options sont connues, mais l'incertitude demeure.

Documents cadre de partenariat français et stratégies pays dans l'Union européenne (mai 2005)

Afin d'assurer un meilleur pilotage stratégique de son aide publique au développement, la France met en place des documents-cadres de partenariat (DCP), dont les principes ont été présentés dans une Note du jeudi de mai 2005. Ils remplacent les documents de stratégie pays, créés en 2000. L'élaboration des DCP, dans une nouvelle formule, s'est inspirée pour une large part de l'expérience en la matière des autres bailleurs bilatéraux et multilatéraux, et notamment de la Commission et des autres États membres, mobilisés dans la lutte contre la pauvreté dans le monde.

Cette note présente les expériences et les approches en Europe en matière de stratégies pays, en prenant tout d'abord l'exemple de quelques grands bailleurs européens, avant d'examiner les initiatives en cours de la Commission européenne.

I. Allemagne - Danemark : l'expérience ancienne de stratégies pays

1. Les stratégies pays du BMZ allemand

L'expérience du ministère de la coopération allemand (BMZ) est ancienne. Le document stratégique pays allemand rassemble tous les acteurs concernés par l'aide. La durée de la stratégie est de 3 à 5 ans.

Comme pour le DCP français, le document de stratégie allemand est conçu en partie comme un instrument en faveur d'une plus grande concentration sectorielle de l'aide. Ainsi, le BMZ distingue-t-il les pays "partenaires", vis-à-vis desquels un seul secteur d'intervention est conservé dans la mesure du possible, des pays "partenaires prioritaires", pour lesquels 3 secteurs d'intervention au maximum peuvent être retenus.

Ce processus de concentration, qui est ambitieux, a été entamé en 2001 et, comme pour la France, il est progressif. Le nombre de pays partenaires s'est déjà réduit de 100, à l'origine, à 70 actuellement. Parmi les secteurs de concentration, assez variés, on peut citer : l'éducation, la gouvernance, l'État de droit, la santé-sida, l'eau et l'assainissement, l'agriculture et la sécurité alimentaire, la réforme économique et le développement de l'économie de marché, les transports et les communications, etc.

La stratégie pays s'accompagne d'une programmation des moyens financiers pour 2 ans, indicative et annexée au document. Elle est réalisée à Bonn par les bureaux régionaux. La durée du processus de validation, selon nos collègues allemands, est d'environ un an. La stratégie pays reçoit l'accord formel du pays partenaire et le document est public.

En général, la structure du document est la suivante: 1) analyse de la situation de développement 2) analyse de la coopération passée 3) secteurs de concentration pour l'Allemagne 4) stratégie de dialogue 5) résumé et objectifs à atteindre sur la période.

2. Le cas du Danemark

Le ministère danois de la coopération dispose actuellement de 16 "stratégies pays pour la coopération et le développement". Deux documents ont été réalisés en commun avec un autre bailleur. Comme pour l'Allemagne et la France, la durée du processus de rédaction et de validation est d'environ un an.

Le processus stratégique est ancien au Danemark. Il a été mis en place il y a dix ans, de sorte que certains pays en sont à la 2^e ou 3^e version successive de leur cadre d'intervention. La durée de la stratégie est de 4 ans.

Les documents pays sont courts (30 pages) et publics. Des Business Plans (ou programmations) annuels déclinent les étapes de la stratégie sur 4 ans. Une évaluation annuelle ou bi-annuelle des politiques mises en œuvre est prévue. Ces revues permettent de mesurer les progrès réalisés et de préparer le document de la période suivante.

Le document de stratégie pays est approuvé par le Parlement danois, ce qui donne un mandat fort aux acteurs sur le terrain. Dans cette logique, l'évaluation professionnelle des équipes en ambassade (y compris l'ambassadeur) s'effectue en fonction des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés par secteurs (ex : "baisse de 50 % d'ici 2008 du taux de mortalité maternelle" au Ghana).

3. Royaume-Uni : un système ancien en réforme ?

Le cadre stratégique pays du DFID se trouve actuellement à une période charnière de son existence, déjà ancienne. En effet, au cours de l'année 2005, nos collègues britanniques vont examiner de manière critique leur dispositif, en vue d'une possible réforme.

Fondé sur les documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP ou équivalent) des pays partenaires, le cadre d'intervention pays du DFID s'organise selon une approche fondamentalement orientée sur les résultats, définis à partir d'indicateurs à atteindre en fonction des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Les équipes locales et au siège ont pour première responsabilité les progrès constatés dans chaque pays d'intervention par rapport à ces objectifs.

Dans ce contexte, la stratégie est de fait indicative et très flexible selon le pays, la responsabilité de tous résidant dans les résultats (et non dans le respect d'une stratégie ex ante particulière). C'est là toute l'originalité de l'organisation du DFID et la raison de la réflexion actuelle qui pourrait le conduire à rendre ce type de document très peu structurant et très peu contraignant. Au final, les documents pays pourraient se résumer à des déclinaisons des OMD par pays, sans plus d'orientations stratégiques.

Dans l'état actuel, la durée de la stratégie est de 3 ans. Elle pourrait s'allonger et conduire à des documents "glissants", qui présenteraient les étapes à atteindre à moyen terme, vers les cibles des OMD pour 2015. A l'avenir, il serait donc possible d'amender un document de stratégie pays en cours de période. Aujourd'hui, il faut en moyenne de 9 à 12 mois pour valider un document stratégique pays. Nos collègues envisagent de mettre en place un groupe de travail spécialisé de 6 personnes pour suivre les validations méthodologiques de tous les pays concernés.

La structure du document du DFID est la suivante: 1) analyse de la situation économique, sociale et politique 2) stratégie retenue 3) Business Plan : rôle des différents acteurs, avec leurs moyens.

4. Les Pays-Bas : un système rénové

Le gouvernement néerlandais vient de mettre en place un nouveau système en 2004-2005. Ces documents stratégiques rénovés seront valables pour 4 ans (2004-2008).

L'originalité de leur stratégie réside dans le fait qu'environ 90% du budget de la coopération est planifié sur la période retenue dans le document. Il s'agit d'un acquis récent, depuis 2004, qui permet une grande prévisibilité des moyens mis en œuvre dans chaque pays d'intervention par le gouvernement néerlandais (les ressources humaines restent exclues du processus de programmation pluriannuelle).

Comme pour la France et la majeure partie des autres bailleurs, les stratégies pays néerlandaises se fondent sur les DSRP (ou leurs équivalents). Dans leur nouveau format, elles recueillent les résultats d'une analyse détaillée et explicite des avantages et des faiblesses de la coopération néerlandaise pays par pays. Des séminaires de trois jours ont été organisés en 2004-2005, dans les ambassades concernées, pour réaliser ces diagnostics en profondeur. Ils se présentent selon une approche par les résultats, quantifiée.

Actuellement, 13 documents stratégiques ont déjà été validés par le gouvernement néerlandais, son objectif étant de disposer de 32 documents validés en 2005.

II. La Commission européenne et la réponse des documents de stratégie pays (DSP)

a. La réforme des DSP

La Commission européenne a mis en place depuis plusieurs années une programmation pays précise et détaillée. Les documents validés (documents de stratégie pays, ou DSP – CSP en anglais) sont publiés sur son site à l'adresse suivante : http://www.europa.eu.int/comm/development/body/csp_rsp/csp_en.cfm

Fort de cette expérience, le Conseil a demandé à la Commission, en novembre 2004, de rénover son cadre de programmation pluriannuelle avant la fin 2005.

Certes, les DSP ne sont qu'un instrument parmi l'ensemble des démarches visant à renforcer la coordination et l'harmonisation entre les bailleurs européens, sans qu'il soit fait obligation d'unifier les procédures de la programmation des 25 États membres et de la Commission. En tout état de cause, l'objectif éventuel de parvenir à un cadre de programmation conjoint n'est pas un objectif à court terme.

La réflexion en cours vise d'abord à diffuser l'acquis communautaire en la matière aux pays dont la politique de coopération s'appuie sur un modèle plus traditionnel (part très importante de l'aide bilatérale, faible prise en compte des OMD, etc.).

b. Calendrier et pistes de réflexion :

Dans un premier temps, la rénovation de l'instrument DSP doit débiter par une mission de consultants qui sera chargée d'analyser, d'ici l'été 2005, les différents systèmes de programmation des 25 pays-membres. La Commission prévoit de réunir ensuite les États membres, en septembre 2005, afin de trouver un consensus européen sur quelques grands principes de la programmation pluriannuelle.

Les premiers principes proposés pourraient être, par exemple :

- la prise en compte des documents de stratégie nationale (PRSP ou autre) comme base d'action,
- le dialogue avec le pays partenaire (éventuellement pour un document validé conjointement avec lui),
- la consultation de la société civile,
- l'approche fondée sur les résultats à partir d'objectifs cibles quantifiables à inclure dans les futurs DSP, etc.

Par ailleurs, la Commission souhaite étudier les manières de renforcer la coordination sur le terrain. La proposition finale du cadre rénové de programmation pluriannuelle devra pouvoir être faite au Conseil européen en novembre 2005.

Les relations de coopération entre l'Union européenne et l'Amérique latine (juin 2005)

La programmation de la coopération communautaire en Amérique latine pour la période 2007-2013 est en cours de définition. Les choix qui seront arrêtés orienteront la politique de la Commission européenne envers ce continent pour au moins cinq ans. Les États membres peuvent, dès à présent, participer à cette programmation, que ce soit via leurs représentants auprès des services de la Commission à Bruxelles ou à travers l'intervention des postes auprès des délégations de la Commission dans les pays bénéficiaires de l'aide communautaire.

Afin de souligner les enjeux que représente la programmation communautaire en Amérique latine, les Notes du jeudi s'arrêtent sur les mécanismes de la coopération entre la Commission européenne et l'Amérique latine, ainsi que sur ses priorités sectorielles. Les enjeux spécifiques de la coopération communautaire avec les autres régions du monde seront présentés dans les semaines qui viennent.

1. L'impact des dialogues politiques sur l'architecture de la coopération.

1.1 Des actions de coopération inscrites dans un cadre politique.

Les relations de coopération entre l'Union européenne (UE) et l'Amérique latine (AL) ne peuvent être analysées en termes strictement opérationnels. En effet, l'instauration d'un dialogue politique formel et régulier (avec certains groupes sous-régionaux dès les années 80, entre les deux régions depuis la fin des années 90 voire avec certains États) a eu d'importants impacts sur les actions de l'Union européenne en matière de coopération.

Le premier sommet UE-AL s'est tenu les 28 et 29 juin 1999 à Rio de Janeiro. A cette occasion, une déclaration visant à instituer un "partenariat stratégique" entre les deux régions avait été adoptée.

La référence à la coopération apparaît plus explicitement dans la déclaration finale du deuxième sommet UE-AL qui s'est tenu à Madrid les 17 et 18 mai 2002. Les États participants ont exprimé leur volonté d'approfondir leurs relations politiques, économiques et de coopération.

Enfin, la Déclaration de Guadalajara, adoptée lors du troisième sommet UE-AL en 2004, revêt un important aspect de coopération puisqu'elle insiste notamment sur le sujet de la cohésion sociale afin de lutter contre la pauvreté et de réduire les inégalités. C'est lors de ce Sommet qu'a été lancé le programme EUROsociAL. L'intégration régionale constitue la seconde priorité identifiée dans la Déclaration de Guadalajara.

En plus des dialogues bi-régionaux où l'Amérique latine est considérée comme une entité à part entière, des relations se sont mises en place aux niveaux sous-régionaux (avec le Groupe de Rio¹, le MERCOSUR², l'Amérique centrale³ et la Communauté andine des nations⁴) et même nationaux (Chili et Mexique).

1) 19 pays composent le Groupe de Rio : Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Equateur, Guatemala, Guyane, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Salvador, Uruguay, Venezuela.

2) Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay.

3) Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Salvador.

4) Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou, Venezuela.

En faisant de la coopération entre les deux régions un des thèmes récurrents de leur dialogue politique, l'Union européenne et l'Amérique latine rappellent l'importance, pour les différents pays latino-américains et pour la région en tant que telle, de pouvoir bénéficier d'actions favorisant le développement. Cependant, l'Europe n'a pas attendu la mise en place d'un tel dialogue institutionnalisé pour financer des programmes d'aide à destination de l'Amérique latine. Les actions de coopération impulsées par les sommets ont en effet trouvé place dans un cadre opérationnel préexistant.

1.2 Une architecture d'intervention complexe.

Les différents niveaux de coopération de l'Union européenne en Amérique latine se retrouvent dans les documents stratégiques régionaux et pays préparés afin de définir les priorités d'intervention. 21 documents ont ainsi été rédigés pour la période 2002-2006 : un document de stratégie régionale pour l'Amérique latine, 3 documents stratégiques pour des ensembles sous-régionaux (Amérique centrale, MERCOSUR et Communauté andine) et 17 documents stratégiques nationaux. En 2002, 53 % de l'aide communautaire programmable consacrée à l'Amérique latine ont été versés pour des actions à caractère régional ou sous-régional. Les principes généraux et les grands thèmes de coopération se retrouvent quel que soit le niveau d'intervention mais des spécificités peuvent également être soulignées.

1) La coopération régionale avec l'Amérique latine

Selon le document de stratégie régionale (DSR) Amérique latine pour 2002-2006, 'les priorités régionales doivent contribuer à soutenir le nouveau partenariat stratégique entre les deux régions et à répondre aux défis régionaux de l'Amérique latine aux niveaux économique, technologique, social et environnemental. Les actions entreprises dans ce cadre doivent donc permettre de répondre à des problèmes qui intéressent tous les pays de la région et dont la prise en compte à un niveau régional présente une valeur ajoutée.

Le DSR 2002-2006 identifie les points communs que devront présenter les actions à caractère régional :

- un engagement des partenaires des deux régions ;
- une concentration des actions sur des thèmes prioritaires : soutien au partenariat stratégique, initiatives sociales, préparation et prévention des catastrophes naturelles et reconstruction ;
- une mise en réseau des compétences ;
- la réalisation d'une économie d'échelle et une plus value pour la région.

L'enveloppe financière indicative pour la période 2000-2006 a été fixée à 280 M€.

2) L'Union européenne et l'Amérique centrale

Le premier accord de coopération entre les deux entités a été signé en 1985 à Luxembourg puis remplacé par l'Accord de San Salvador en 1993.

Le DSR 2002-2006 pour l'Amérique centrale prévoit que les ressources indicatives pour cette période s'élèveraient à 74,5 M€. Le soutien au processus d'intégration centraméricain constitue l'objectif principal du DSR à travers trois axes : la mise en œuvre de politiques communes et la consolidation des institutions, le renforcement du rôle de la société civile dans ce processus et la réduction de la vulnérabilité face aux catastrophes naturelles. D'autres domaines tels que la démocratisation et les droits de l'homme, la bonne gouvernance, le cofinancement avec les ONG ou l'environnement sont également signalés comme des secteurs de coopération.

3) La coopération Union européenne-Communauté andine

Les relations de coopération entre les deux régions sont actuellement régies par le second Accord-cadre de coopération entré en vigueur en 1998.

Les 21 à 29 M€ indicatifs mentionnés dans le DSR 2002-2006 doivent permettre de financer des actions concentrées sur deux secteurs :

- le soutien à l'intégration andine : appui à tous les acteurs du processus d'intégration andin, amélioration des instruments et actions nécessaires à la réalisation du marché commun andin, appui à la projection internationale de la Communauté andine des nations dans l'économie mondiale ;
- le soutien à l'objectif d'une "zone de paix andine" : gestion des ressources et des catastrophes naturelles, lutte contre le trafic de drogues.

4) Les actions de coopération entre l'Union européenne et le MERCOSUR.

L'accord-cadre interrégional de coopération signé entre l'Union européenne et le MERCOSUR en 1995 vise à "renforcer les relations existantes entre les parties et préparer les conditions permettant la création d'une association interrégionale". Des discussions ont lieu actuellement pour tenter d'instaurer une zone de libre échange entre les deux régions.

La coopération entre l'Union européenne et le MERCOSUR doit, selon le DSR 2002-2006, se concentrer sur trois secteurs prioritaires :

- le soutien à la mise en œuvre d'un marché intérieur ;
- l'aide à l'institutionnalisation du MERCOSUR ;
- un soutien à apporter à la société civile pour l'aider à jouer un rôle de premier plan au sein du MERCOSUR et pour renforcer la dimension sociale de cette entité régionale.

Le budget indicatif consacré au MERCOSUR pour la période 2002-2006 est de 48 M€.

5) La coopération bilatérale

Les actions de coopération bilatérales de l'Union européenne envers chaque pays latino-américain sont principalement centrées sur la lutte contre la pauvreté notamment grâce à des actions de soutien aux secteurs sociaux. Les premiers bénéficiaires à titre bilatéral étaient, en 2004, le Nicaragua (68 M€) et la Bolivie (54,3 M€).

6) La nécessaire cohérence entre les différents niveaux d'intervention

L'Union européenne constitue le premier bailleur d'aide publique au développement pour l'Amérique latine en tant qu'entité régionale, pour la Communauté andine et pour le MERCOSUR. Les différents DSR rappellent cependant que la coopération régionale ne doit être utilisée que dans les cas où les solutions apportées à un tel niveau apparaissent plus adéquates et plus efficaces que celles qui pourraient être envisagées à un niveau inférieur.

En effet, si ce système d'intervention à différents niveaux présentent des avantages tels que la possibilité de soutenir l'intégration régionale - ce qui constitue d'ailleurs l'objectif principal de tous les DSR sous-régionaux - cela implique également la recherche d'une cohérence avec les actions mises en place dans un cadre différent, notamment national. La concentration des actions sous-régionales sur le soutien à l'intégration permet de laisser au cadre national les projets plus sectoriels ainsi que les interventions ciblées géographiquement et ne concernant qu'un pays ou même une partie de celui-ci. Les DSR sont rédigés par les mêmes services de la Commission et pour la même période que les documents stratégiques nationaux, ce qui favorise la mise en cohérence des différentes interventions.

II. Un cadre opérationnel aux instruments multiples.

2.1 Les instruments financiers mobilisables en faveur de l'Amérique latine

1) Les aides programmables affectées géographiquement

Le règlement n°443/92 du Conseil du 25 février 1992 relatif à l'aide financière et technique et à la coopération des pays en développement d'Amérique latine et d'Asie (règlement PVD/ALA) constitue le cadre légal des relations de coopération entre l'Union européenne et l'Amérique latine. Les pays bénéficiaires de ce règlement sont 'les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie (...) non signataires de la convention de Lomé et ne bénéficiant pas de la politique de coopération de la Communauté avec les pays tiers'⁵. Le règlement PVD/ALA institue deux instruments principaux de coopération : l'aide financière et technique et la coopération économique⁶.

Dans le cadre de ce règlement, il doit être procédé à une 'programmation quinquennale indicative chaque fois que cela est possible'⁷. Celle-ci se traduit par la rédaction des documents stratégiques. La phase de programmation ainsi que l'évaluation sont, au niveau de la Commission, placées sous la responsabilité de la Direction générale des Relations extérieures. Par contre, l'identification des projets ainsi que leur mise en œuvre sont gérées par l'Office de Coopération EuropeAid.

Le "cycle du projet" comporte ainsi trois étapes principales :

- la phase d'identification et de programmation. Cette phase est menée sous la responsabilité de la Commission en liaison avec les autorités locales. Elle débouche sur la rédaction des Documents de stratégie régionale et nationale.
- les décisions de financement. Elles sont prises par la Commission. Un avis préalable du Comité de gestion⁸ est nécessaire pour les projets d'un montant supérieur à 1 M€.
- la mise en œuvre du projet. L'Office EuropeAid, à Bruxelles, ou les délégations dans les pays bénéficiaires préparent les termes de référence des appels d'offres. La mise en œuvre est ensuite assurée par les autorités locales contractantes, sous le contrôle de la délégation.

2) Les lignes budgétaires thématiques pour une action sectorielle ciblée

A l'inverse du programme PVD/ALA et des autres programmes régionaux, les ressources des lignes budgétaires thématiques ne sont pas affectées géographiquement mais servent à financer des actions dans des secteurs précis : égalité homme-femme, lutte contre la drogue, coopération avec les acteurs non-étatiques et notamment les organisations non gouvernementales... De nombreuses lignes thématiques ont permis de financer des projets en Amérique latine mais les trois thèmes transversaux de coopération les plus importants sont l'aide d'urgence, le respect des droits de l'Homme ainsi que l'environnement et les forêts tropicales.

5) Article premier du Règlement (CEE) n°443/92 du Conseil du 25 février 1992. 17 pays d'Amérique latine sont concernés : Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Équateur, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay, Venezuela.

6) Article premier du Règlement CEE n° 443/92.

7) Article 9, alinéa 2 du Règlement CEE n° 443/92.

8) Il réunit périodiquement à Bruxelles des représentants des 25 États membres et de la Commission.

2.2 Les actions financées dans le cadre du règlement PVD/ALA.

1) L'aide financière et technique

Cette assistance, qui a pour but principal la lutte contre la pauvreté, couvre de nombreux secteurs. Les engagements pour 2005 au titre de l'aide technique et financière en Amérique latine s'élevèrent à 205 M€ (241 M€ en 2004). Les principaux secteurs concernés étaient l'environnement et le développement rural, l'appui institutionnel, le secteur privé, la santé, l'éducation et les populations défavorisées. Les pays qui reçoivent le plus d'aide financière et technique sont les États les plus pauvres d'Amérique Latine, qui bénéficient cependant moins de la coopération économique.

2) La coopération économique

Cette coopération dont les engagements pour 2005 représentent 80 M€ (100 M€ en 2004) vise essentiellement le renforcement des institutions, l'amélioration du climat des investissements et les transferts de technologie. Elle est en grande partie mise en œuvre à un niveau régional grâce à des programmes d'action horizontaux spécifiques à l'Amérique latine. La réalisation de ces programmes est confiée à des organismes publics ou des opérateurs du secteur privé (organisations non gouvernementales, collectivités locales, associations ou groupements professionnels) sélectionnés sur appels à proposition.

- AL-INVEST : destiné aux petits et moyennes entreprises (PME) ayant une activité à l'international. Ce programme encourage les entreprises européennes à investir en Amérique latine en recherchant un partenariat avec les PME du continent latino-américain. La troisième phase de ce programme a été lancée en 2004 pour une période de 4 ans et avec une enveloppe de 42 M€.
- ALFA : le but de ce programme est de promouvoir la coopération entre les deux régions dans le domaine de l'enseignement supérieur. La deuxième phase, qui devait s'étendre de 2001 à 2005 était dotée de 25 millions d'euros. Cependant, la Commission a annoncé, début 2005, l'interruption de ce programme.
- URBAL : ce programme de coopération décentralisée vise à établir des liens entre les villes des deux régions. 50 M€ y sont consacrés entre 2000 et 2005.
- @LIS concerne la coopération dans le domaine de la société d'information. Il est doté, pour la période 2001-2005, de 63,5 M€.
- ALBAN est un programme de bourses d'étude de haut niveau. 88 M€ devraient y être consacrés par la Commission européenne entre 2002 et 2010.
- EUROsociAL : ce programme de 30 M€ est destiné à aider les pays latinoaméricains à développer et mettre en œuvre des politiques sociales qui permettront de réduire le fossé entre les riches et les pauvres grâce au transfert d'expérience et de savoir-faire entre les administrations publiques des deux régions. Cinq secteurs sont concernés : la santé, l'éducation, la fiscalité, la justice et l'emploi.

Le document de stratégie régionale Amérique latine pour 2002-2006 relevait le bilan globalement positif des programmes d'action horizontaux qui 'ont su créer des liens économiques, académiques, culturels et technologiques entre les deux régions ; ont contribué à une meilleure présence européenne dans la région (et à l'établissement) de relations durables aux niveaux gouvernementaux, locaux, du secteur privé, de la société civile'.

Cependant, des nuances doivent être apportées à ce bilan. La notion d'intérêt mutuel, notamment, qui devait constituer la ligne directrice de ces différents programmes n'a semble-t-il pas été correctement prise en compte par les opérateurs européens dont la participation au processus de développement des pays latino-américains reste faible.

III. La place des États membres dans la politique de l'Union Européenne en Amérique latine.

Les États membres de l'Union européenne interviennent en Amérique latine de deux manières : la voie bilatérale et le canal communautaire à travers leur participation au budget général de la Communauté qui finance le programme PVD/ALA et les lignes thématiques⁹. Une coordination entre les États membres et la Commission permet d'assurer la complémentarité entre les actions de coopération entreprises par les États membres et celles menées par la Communauté européenne. Deux niveaux de coordination existent :

- à Bruxelles : toute proposition de projet ou de programme dont le coût pour la Communauté européenne est supérieur à 1 million d'euros doit être approuvé par un Comité composé des représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission. Les États membres font alors part de leurs observations sur les projets qui leur sont présentés et décident d'approuver ou non le projet à la majorité qualifiée. Cette procédure permet également aux États membres d'être informés des actions entreprises par la Commission européenne afin d'essayer d'articuler leurs projets bilatéraux autour des programmes communautaires.
- sur le terrain : le rôle des représentants des États membres dans les pays de mise en œuvre des projets est très important notamment au moment de la préparation des documents stratégiques. La recherche de la complémentarité et de la coordination entre les actions de la Commission et les projets des États membres doit se faire dès l'élaboration de ces documents qui dessinent les grandes lignes d'intervention de l'aide communautaire pour une période de cinq ans. Des réunions régulières entre les représentants des États membres et ceux de la Commission sont en principe organisées par les délégations. Cependant, la nature des responsabilités des délégations de la Commission européenne est encore assez méconnue et la coordination avec les représentants des États membres a donc parfois du mal à être entièrement assurée.

Malgré son statut de premier bailleur d'aide publique au développement en Amérique latine, l'Union européenne et ses mécanismes de coopération demeurent méconnus, notamment du fait de leur complexité. Le Guide sur la coopération de l'Union européenne en Amérique latine¹⁰ qui vient de paraître devrait permettre aux acteurs du développement de mieux comprendre les enjeux de la coopération communautaire et de mieux intégrer ses instruments dans leurs actions.

9) En 2005, la participation de la France s'élève à 16,4%.

10) "Guide sur la Coopération de l'Union européenne en Amérique latine", Leda Rouquayrol Guillemette et Santiago Herrero Villa.

Les relations de coopération entre l'Union européenne et l'Asie (juillet 2005)

La programmation de la coopération communautaire en Asie pour la période 2007-2013 est en cours de définition. Les choix qui seront arrêtés orienteront la politique de la Commission européenne envers ce continent pour au moins cinq ans. Les États membres peuvent, dès à présent, participer à cette programmation, que ce soit via leurs représentants auprès des services de la Commission à Bruxelles ou à travers l'intervention des postes auprès des délégations de la Commission dans les pays bénéficiaires.

Afin de souligner les enjeux que représente la programmation communautaire en Asie, les Notes du jeudi s'arrêtent sur les mécanismes de coopération entre la Commission européenne et ce continent, ainsi que sur ses priorités sectorielles. Elles poursuivent ainsi, après l'Amérique latine¹, leur panorama de la coopération européenne avec les grandes régions du monde.

I. La place du régionalisme dans la coopération entre l'Union européenne et l'Asie

1.1. La diversité du continent appelle des actions à caractères régional et bilatéral

a) Un panorama éclaté

Le poids démographique de l'Asie (2/3 de l'humanité) et la rapidité de son développement économique ont engendré ces dernières années une attention grandissante du monde occidental. Malgré de bons résultats économiques, l'un des défis majeurs de la coopération au développement réside dans les fortes disparités économiques et sociales entre les pays asiatiques et, parfois, au sein d'un même État. Les deux tiers des personnes pauvres vivent en Asie. Par ailleurs, la constitution de zones urbaines de concentration de population et, plus largement, la forte croissance économique dans certaines régions sont à l'origine de problèmes environnementaux importants.

b) Un niveau d'action différent selon les secteurs ciblés

Cette diversité appelle une aide au développement adaptée selon la situation du pays bénéficiaire ; les actions de coopération menées par la Commission européenne doivent donc être pour partie mises en œuvre dans un cadre bilatéral. Mais certains défis appellent une réponse qui prend place à un niveau régional ou sous-régional. La Commission européenne a donc tissé des liens avec les organisations sous-régionales asiatiques et met en place des programmes destinés au continent dans son ensemble. Cependant, il convient de noter que l'intégration régionale (définie comme l'un des domaines d'intervention prioritaire dans la Déclaration de 2000²) n'apparaît que rarement comme secteur de concentration dans les documents stratégiques de la Commission concernant l'Asie.

Selon le document de programmation pour les projets concernant plusieurs pays asiatiques (*Strategy paper and indicative programme for multi-country programmes in Asia – 2005-2006*), la lutte contre la pauvreté demeure un domaine de coopération essentiellement bilatéral. Dans certains cas cependant,

1) Cf. Note du jeudi sur "Les relations de coopération entre l'Union européenne et l'Amérique latine"

2) Déclaration conjointe de la Commission et du Conseil sur la politique de développement de la Communauté européenne, novembre 2000.

les objectifs que la Commission s'est fixée en Asie nécessitent une approche à un niveau régional ou sous régional. Cinq critères sont identifiés par la Commission pour justifier la mise en place d'une coopération régionale :

- Il existe une opportunité de renforcer le dialogue et la coopération entre plusieurs pays bénéficiaires, notamment lorsque des groupes régionaux sont déjà à l'origine d'initiatives dans les secteurs concernés ;
- les pays concernés font face à des problèmes similaires ;
- le potentiel, en terme de visibilité, des programmes régionaux est supérieur à celui des actions bilatérales. Les programmes destinés à plusieurs États doivent prendre en compte et utiliser cet avantage ;
- des économies d'échelles peuvent être réalisées ;
- la cohérence et la coordination avec les programmes nationaux doivent être assurées.

1.2. Le rôle limité des organisations sous-régionales asiatiques dans le domaine de la coopération au développement

a) L'ASEAN

L'Association des États du Sud Est Asiatique (ASEAN – Association of South East Asian Nations), établie en 1967, comprend à l'heure actuelle 10 États³. Deux d'entre eux, Brunei Darussalam et Singapour ne sont pas éligibles à l'aide communautaire du fait de leur niveau élevé de PIB par habitant. Concernant la Birmanie, la présence au pouvoir d'un régime militaire limite l'aide communautaire au rapatriement et à la réintégration des réfugiés et au financement de projets de petite envergure bénéficiant aux minorités ethniques.

En juillet 2003, la Commission européenne a publié une communication intitulée "Un nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est"⁴. Ce document identifie les six axes prioritaires sur lesquels les actions communautaires d'aide au développement devront se concentrer dans les prochaines années :

- soutien à la stabilité régionale et à la lutte contre le terrorisme ;
- promotion des droits de l'homme, des principes démocratiques et de la bonne gouvernance ;
- intégration des thèmes liés à la justice et aux affaires intérieures ;
- nouvel élan des échanges internationaux et des relations en matière d'investissement ;
- soutien au développement des pays les moins prospères ;
- intensification du dialogue et de la coopération dans des domaines stratégiques spécifiques.

La Commission européenne et l'ASEAN considèrent que "l'économie étant le mieux à même de se développer dans des pays respectant les droits de l'homme et l'État de droit, pratiquant la bonne gouvernance et gouvernés démocratiquement, les deux parties adoptent une approche globale du programme de coopération"⁵. Les programmes indicatifs nationaux 2002-2004⁶ accordent une importance particulière au développement rural (37,6 % des fonds indicatifs, soit 165 M€), à l'éducation (21,1 %) et à la promotion du commerce et des investissements (18 %).

b) La SAARC

La South Asian Association for Regional Cooperation, établie en 1985, comprend sept membres : le Bangladesh, le Bhoutan, l'Inde, les Maldives, le Népal, le Pakistan et le Sri Lanka. Dans sa communication de 2001 intitulée "Europe et Asie : un cadre stratégique pour un partenariat renforcé",

3) Les membres de l'ASEAN sont : Brunei Darussalam, Birmanie/Myanmar, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam.

4) Communication de la Commission, 'Un nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est', 2003. COM(2003) 399/4.

5) Communication de la Commission 'Un nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est', 2003.

6) Documents stratégiques de la Commission reprenant les montants et secteurs de concentration de l'aide par pays ou par région.

la Commission affirme vouloir encourager une coopération économique régionale plus forte avec la SAARC. Le soutien à la lutte contre la pauvreté dans la région est également présenté comme le cœur des actions de coopération de la Commission européenne. Les relations UE-SAARC se concentrent néanmoins sur les questions commerciales, un domaine trop étroit pour bâtir un cadre stratégique intégrant les problématiques du développement dans leur ensemble.

c) L'ASEM

L'*Asian European Meeting*, établi en 1996 pour renforcer les relations entre l'Europe et l'Asie, est un cadre informel de dialogue et de coopération regroupant les États membres de l'Union européenne, la Commission et dix pays asiatiques : Brunei Darassalam, la Chine, l'Indonésie, le Japon, la Corée, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Vietnam. Le Cambodge, le Laos et la Birmanie ont rejoint ce forum lors du dernier sommet qui s'est tenu en octobre 2004. Le dialogue au sein de l'ASEM fait peu de place au développement ; il s'articule autour des questions politiques, économiques et financières internationales. Le dialogue politique instauré a néanmoins été à l'origine de plusieurs initiatives favorables au développement (*ASEM Trust Fund, Transurasia Information Network, Asia Europe Foundation*).

d) L'ACMECS

Il convient, enfin, de signaler la création en 2003 de l'ACMECS (*Ayeyarwady – Chao Phraya – Mékong Economic Cooperation Strategy*). Cette structure régionale regroupant la Thaïlande, le Cambodge, le Laos, la Birmanie et le Vietnam a pour objectif de favoriser, par des projets concrets reposant sur les avantages comparatifs de chacun des pays concernés, le développement durable et la croissance économique de ses membres, ainsi que l'intégration régionale. Le plan d'action (2003-2012) élaboré par les ministres des Affaires étrangères des pays membres prévoit de favoriser la coopération dans cinq domaines stratégiques : commerce et investissement, agriculture et industrie, transports, tourisme, développement des ressources humaines. Cette structure, encore trop jeune pour que l'on puisse en évaluer les réalisations, témoigne d'une volonté d'inscrire les actions de coopération dans un cadre régional.

II. Les modalités de la politique européenne de développement en Asie

2.1. Les instruments mobilisables en faveur de l'Asie

a) Les aides programmables affectées géographiquement

Les aides programmables destinées à l'Asie sont allouées selon les mêmes procédures que celles bénéficiant à l'Amérique latine⁷. Le règlement n°443/92 du Conseil du 25 février 1992 relatif à l'aide financière et technique et à la coopération des pays en développement d'Amérique latine et d'Asie (règlement PVD/ALA) constitue en effet leur cadre légal commun.

Les pays bénéficiaires de ce règlement sont "les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie (...) non signataires de la convention de Lomé et ne bénéficiant pas de la politique de coopération de la Communauté avec les pays tiers"⁸. 19 pays d'Asie sont considérés comme éligibles mais l'un d'entre eux, Birmanie/Myanmar ne bénéficie d'aucune aide du fait du non-respect, dans ce pays, des droits de l'homme. Comme pour l'Amérique latine, l'aide communautaire aux pays d'Asie se décline aux niveaux régional et national.

7) Cf. Note du jeudi sur "Les relations de coopération entre l'Union européenne et l'Amérique latine" (juin 2005).

8) Article premier du Règlement (CEE) n°443/92 du Conseil du 25 février 1992. Les pays d'Asie concernés sont: Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Cambodge, Chine, Corée du Nord, Inde, Indonésie, Laos, Malaisie, Maldives, Népal, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Thaïlande, Timor Leste (jusqu'à la fin 2006), Vietnam, Yémen.

Le règlement PVD/ALA institue deux instruments principaux de coopération : l'aide financière et technique et la coopération économique⁹.

Dans le cadre de ce règlement, il doit être procédé à une "programmation quinquennale indicative chaque fois que cela est possible"¹⁰. Celle-ci se traduit par la rédaction des documents stratégiques propres à chaque région, sous-région et État. La phase de programmation ainsi que l'évaluation sont, au niveau de la Commission, placées sous la responsabilité de la Direction générale des Relations Extérieures. L'identification des projets ainsi que leur mise en œuvre sont gérées par l'Office de Coopération EuropeAid.

Le "cycle du projet" comporte ainsi trois étapes principales :

- la phase d'identification et de programmation, menée sous la responsabilité de la Commission en liaison avec les autorités locales. Elle débouche sur la rédaction des Documents de stratégie régionale et nationale.
- les décisions de financement sont prises par la Commission. Un avis préalable du Comité de gestion est nécessaire pour les projets d'un montant supérieur à 1 M€.
- la mise en œuvre du projet. L'Office EuropeAid, à Bruxelles, ou les délégations dans les pays bénéficiaires préparent si nécessaire les termes de référence des appels d'offres. La mise en œuvre est ensuite assurée par l'organisme contractant, sous le contrôle de la délégation.

b) Les lignes budgétaires thématiques pour une action sectorielle ciblée

Indépendamment du programme PVD/ALA et des autres programmes régionaux, la Commission européenne dispose de lignes budgétaires thématiques qui ne sont pas affectées géographiquement mais servent à financer, après appels à propositions, des actions dans des secteurs précis : égalité homme-femme, lutte contre la drogue, coopération avec les acteurs non-étatiques et notamment les ONG... En Asie, les deux thèmes transversaux qui ont fait l'objet des demandes les plus nombreuses sont l'aide aux populations déracinées et le respect des droits de l'homme et de la démocratie.

2.2. Les actions financées dans le cadre du règlement PVD-ALA

Le budget 2005 prévoit des engagements de 634 M€ en faveur de l'Asie. Les paiements devraient atteindre 620 M€. Si ces montants sont plus élevés, en valeur absolue, que ceux attribués à l'Amérique latine, l'Asie bénéficie en réalité d'une aide par habitant beaucoup moins importante que l'Amérique latine.

L'aide financière et technique et la coopération économique constituent les deux principaux instruments permettant de financer les actions de coopération de la Commission européenne en Asie. Il convient cependant de noter que le budget 2005 prévoit, au titre d'une ligne budgétaire spécifique additionnelle "Reconstruction et réhabilitation", l'engagement de 183 M€ au bénéfice de l'Afghanistan.

a) L'aide financière et technique

Cette assistance a pour but principal la lutte contre la pauvreté et bénéficie donc en majorité aux pays les plus pauvres d'Asie. De nombreux secteurs sont couverts par l'aide financière et technique : l'approvisionnement en eau, le développement local, l'éducation, les services sociaux... Selon le budget 2005, 327 M€ devraient être engagés pour l'Asie au titre de l'aide financière et technique. Les paiements devraient atteindre 320 M€.

9) Article premier du Règlement CEE n° 443/92.

10) Article 9, alinéa 2 du Règlement CEE n° 443/92.

b) La coopération économique

Cette coopération vise l'amélioration du potentiel scientifique et technologique, l'amélioration de l'environnement économique et législatif grâce à un soutien institutionnel, l'appui aux entreprises ou aux partenariats économiques. Les engagements pour 2005 dans ce domaine s'élèvent à 98 M€, les paiements devant atteindre 126,5 M€. Cette coopération est mise en œuvre, pour une grande part, au travers de programmes régionaux bénéficiant à tout ou partie des États éligibles au titre du règlement PVD-ALA. La particularité de ces actions réside dans l'intérêt mutuel que peuvent en retirer les acteurs du continent asiatique et ceux de l'Union européenne. La réalisation de ces programmes est confiée à des organismes publics, para-publics ou privés (ONG, collectivités locales, associations ou groupements professionnels) sélectionnés sur appels à proposition.

Des programmes spécifiquement destinés à l'Asie existent, sur le modèle de ceux mis en œuvre en Amérique latine :

- *Asia Invest* : ce programme est destiné à promouvoir la coopération et la mise en œuvre de partenariats entre les entreprises asiatiques¹² et européennes (notamment les PME). La deuxième phase de ce programme s'étend de 2003 à 2007 et est dotée de 35 M€.
- *Asia Pro Eco II*¹³ : le but de ce programme est de promouvoir des partenariats visant à améliorer l'environnement industriel et urbain. Il a été lancé en 2002 pour une période de 5 ans, avec une contribution communautaire de 31,5 M€. Un programme *Asia Pro Eco IIB* – Post Tsunami programme a été lancé par la Commission dans le cadre de son action en faveur de la réhabilitation des régions touchées par le tsunami. 15 M€ ont été affectés à cette composante dont les éléments sont similaires à ceux du programme *Asia Pro Eco II*. Les pays pouvant bénéficier de cette composante sont les Maldives, l'Indonésie, le Sri Lanka, la Thaïlande et l'Inde.
- *Asia Link* : le but de ce programme est de promouvoir la mise en place de réseaux régionaux entre les institutions d'enseignement supérieur des États membres de l'Union européenne et celles des pays d'Asie éligibles¹⁴. Depuis sa mise en œuvre en 2002, 126 projets ont été financés par la Commission européenne.

Le document de programmation 2005-2006 pour les projets concernant plusieurs pays asiatiques insiste sur la bonne adéquation des programmes régionaux aux besoins, ainsi que sur l'intérêt de la mise en place de partenariats incluant des acteurs des États membres de l'Union européenne et des pays d'Asie. La faible participation des pays les moins avancés (PMA), en comparaison avec celle des autres États asiatiques, est compensée par la mise en place, depuis deux ans, de mesures de discrimination positive en faveur des PMA afin de faciliter la participation de leurs institutions. Le manque de sensibilisation des participants potentiels à ces programmes demeure cependant un problème récurrent.

11) Il réunit périodiquement à Bruxelles des représentants des 25 États membres et de la Commission.

12) Les entreprises pouvant bénéficier de ce pays doivent provenir de l'un des pays d'Asie suivants : Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Cambodge, Chine, Corée du Nord, Inde, Indonésie, Laos, Malaisie, Maldives, Mongolie, Népal, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Thaïlande, Timor Leste et Vietnam.

13) Les pays éligibles sont les suivants : Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Cambodge, Chine, Inde, Indonésie, Laos, Malaisie, Maldives, Népal, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Thaïlande, Timor Leste et Vietnam.

14) Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Cambodge, Chine, Corée du Nord, Inde, Indonésie, Laos, Malaisie, Maldives, Mongolie, Népal, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Thaïlande, Timor Leste et Vietnam.

III. La nécessaire amélioration de la visibilité de l'UE en Asie

3.1. La contribution de l'Union européenne en Asie devrait lui laisser une place de choix

L'Union européenne dans son ensemble (Commission et États membres) est le second donateur d'aide publique au développement en Asie (30 % du total, soit 4,1 milliards de dollars en 2003) derrière le Japon (51 %). Ce statut devrait permettre à l'Union de jouer un rôle prépondérant dans les relations extérieures du continent asiatique et des pays qui le composent.

Or, dans sa communication de 2001 "Europe-Asie : un cadre stratégique pour un partenariat renforcé", la Commission constate que l'Europe et l'Asie agissent souvent comme des partenaires distants, trop centrés sur leurs propres problèmes. Les enjeux que représentent le continent asiatique pour l'Union européenne sont pourtant de premier ordre, notamment dans le domaine de la coopération au développement. La Communication de 2001 décline les différentes actions à mettre en œuvre afin d'améliorer la visibilité de l'Union européenne en Asie et ainsi renforcer les relations entre les deux continents.

3.2. Les actions à mettre en place pour accroître cette visibilité

La Communication de 2001 identifie six secteurs dans lesquels des actions devraient être mises en œuvre afin d'améliorer la visibilité de l'Union européenne en Asie :

- renforcer son engagement en faveur de l'Asie dans les domaines politiques et de sécurité ;
- renforcer les flux des échanges et des investissements entre les deux continents ;
- démontrer l'efficacité de la Commission à agir pour la réduction de la pauvreté en Asie ;
- contribuer à la protection des droits de l'homme, à la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance à travers la région ;
- mettre en place un partenariat global avec des partenaires asiatiques afin de faire face aux défis auxquels les deux régions sont confrontés et renforcer les efforts conjoints dans les domaines de l'environnement ;
- renforcer la connaissance mutuelle des deux régions.

La Communication de la Commission "Un nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est" dispose que les contacts entre les sociétés civiles doivent être activement soutenus et développés afin d'accroître la visibilité de l'Union européenne en Asie, notamment dans le cadre d'échanges universitaires, scientifiques et culturels. La coopération au développement constitue l'un des secteurs où l'Union européenne peut le plus toucher les populations et améliorer la visibilité de son action tout en venant en aide aux pays les plus pauvres d'Asie. L'intérêt mutuel que peuvent retirer les deux continents de ces actions de développement est donc à souligner.

L'exercice de programmation pour la période 2007-2013 actuellement en cours offre une opportunité à l'Union européenne de renforcer la visibilité de ses actions en Asie, notamment à travers sa politique de coopération au développement. Dans cette perspective, renforcer l'efficacité de l'aide européenne doit être une priorité. A cet égard, les représentations des États membres dans les pays asiatiques devront s'assurer, en lien avec les délégations de la Commission, de la coordination et de la complémentarité entre les interventions des bailleurs européens.

Dix ans de coopération entre l'Union européenne et la Méditerranée (juillet 2005)

Un Sommet réunira à Barcelone, les 27 et 28 novembre 2005, les 25 États membres de l'Union européenne et les douze pays de la zone méditerranéenne. Cet événement célébrera le dixième anniversaire du partenariat euro-méditerranéen, fondé par la "Déclaration de Barcelone" adoptée lors de la conférence euro-méditerranéenne des 27-28 novembre 1995¹. Le Sommet a pour objectif de faire un bilan du partenariat et de tracer les grandes lignes de sa rénovation pour les cinq prochaines années.

A cette occasion, les Notes du jeudi dressent cette semaine un bilan de dix ans de coopération européenne en Méditerranée. Elles prolongent ainsi, après l'Amérique latine et l'Asie, leur tour d'horizon de la coopération européenne avec les grandes régions du monde.

I. Une ambition et des outils.

1.1 La déclaration de Barcelone fête ses 10 ans

Adoptée en 1995, la Déclaration de Barcelone est le document fondateur de l'actuel partenariat euro méditerranéen. Elle souligne *"l'importance stratégique de la Méditerranée" et la volonté de ses signataires "de donner à leurs relations futures une dimension nouvelle, fondée sur une coopération globale et solidaire, qui soit à la hauteur de la nature privilégiée des liens forgés par le voisinage et l'histoire"*. Elle se donne comme objectif central de *"faire du bassin Méditerranéen une zone de dialogue, d'échanges et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité"*.

Cette ambition et cet objectif se traduisent en un partenariat orienté autour de **trois axes : la définition d'un espace commun de paix et de stabilité (volet politique et de sécurité), la construction d'une zone de prospérité partagée (volet économique et financier) et le développement des ressources humaines, la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles (volet social, culturel et humain)**. Pour donner une expression concrète au partenariat euro-méditerranéen ainsi créé, il a été prévu que les ministres des Affaires étrangères se réuniraient périodiquement *"afin d'assurer le suivi de l'application de la présente déclaration et de définir les actions propres à permettre la réalisation des objectifs du partenariat"*².

Depuis lors, des "Conférences ministérielles", ont eu lieu à diverses reprises, actuellement tous les deux ans. Leur suivi est assuré par des "réunions" ministérielles en cours de période. La dernière conférence ministérielle, dite "Barcelone VII", s'est tenue à Luxembourg les 30 et 31 mai. Elle faisait suite aux réunions ministérielles intermédiaires de La Haye (novembre 2004) et Dublin (mai 2004), ainsi qu'à la conférence ministérielle "Barcelone VI" de Naples (décembre 2003).

1) Les signataires représentaient les Quinze pour l'Union européenne, ainsi que le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte, Chypre, la Jordanie, Israël, l'Autorité palestinienne, le Liban, la Syrie, Malte et la Turquie. Depuis l'adhésion à l'UE de Chypre et Malte le 1^{er} mai 2004, le partenariat rassemble dix pays partenaires Méditerranéens et les 25 États membres de l'Union européenne. La Libye et la Mauritanie sont observateurs.

2) Déclaration de Barcelone, 28 novembre 1995.

1.2. Les financements affectés géographiquement proviennent du programme MEDA

1.2.1. Le programme MEDA, principal instrument de la coopération européenne en Méditerranée

Le programme MEDA³, mis en œuvre par la Commission européenne dès 1996, s'inscrit dans la continuité stratégique des objectifs définis à Barcelone et prévoit **des mesures d'accompagnement financières et techniques pour la réforme des structures économiques et sociales des partenaires méditerranéens**. Le programme s'adresse aux États, à leurs autorités régionales et locales ainsi qu'aux acteurs de la société civile. Il permet le financement de projets nationaux et régionaux prenant la forme d'assistance technique, de formation, de séminaires ou d'études.

Au sein de la Commission européenne, la programmation de l'aide relève de la DG Relations extérieures. Chaque financement, de son identification à son évaluation, relève d'EuropeAid. Depuis 2002, la gestion sur le terrain est faite par les Délégations de la Commission implantées dans les pays partenaires. Cette décentralisation a permis une accélération du taux d'exécution.

Le "règlement" MEDA I⁴, couvrant la période de 1996 à 1999, était doté d'un budget de 3,43 milliards d'euros, et MEDA II (2000-2006) d'un budget renforcé de 5,35 milliards d'euros. Pour l'ensemble des pays Méditerranéens et les activités de coopération régionale, le taux d'utilisation n'a été que de 29 % pour MEDA I, mais atteint 77 % des prévisions pour MEDA II au cours de la période 2000-2005. Cette amélioration de la consommation des crédits de l'aide renforce la crédibilité du programme et de son impact dans les pays Méditerranéens.

1.2.2. Une coopération à plusieurs niveaux

Tout comme le programme PVD/ALA⁵, le programme MEDA a une vocation à la fois bilatérale et régionale. **Au niveau bilatéral, MEDA a quatre priorités :**

- **l'appui institutionnel**, le renforcement de la capacité administrative, le soutien à la démocratie ;
- **le soutien à la transition économique** : préparer le libre échange en améliorant la compétitivité grâce, notamment, à la coopération industrielle, au développement du secteur privé, à la promotion des investissements et par le biais d'ajustements structurels ;
- **le renforcement de l'équilibre socio-économique** : palier les effets négatifs à court terme de la transition économique par des mesures sociales adaptées dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche, de l'environnement, de la santé et de l'éducation.

La coopération régionale prévoit des interventions sur des questions d'intérêt commun et en renforçant les activités en faveur d'une coopération décentralisée. Les programmes régionaux couvrent les trois volets de la Déclaration de Barcelone. Plus spécifiquement, la coopération régionale poursuit les objectifs suivants :

- **aborder les problèmes de dimension transnationale**, tels que les interconnexions des infrastructures ou l'harmonisation des normes ;
- **intensifier la coopération Sud-Sud** (autrement dit la coopération entre les partenaires Méditerranéens eux-mêmes en commençant, le cas échéant, sur une base sous-régionale) ;

3) Parmi les douze États partenaires signataires de la Déclaration de Barcelone, trois pays (Chypre, Malte et la Turquie) ne bénéficient pas de fonds du programme MEDA. Les deux premiers ont rejoint l'Union européenne le 1er mai 2004, le troisième bénéficie des fonds de l'instrument de pré-adhésion. En raison d'un niveau de revenu par habitant trop élevé, Israël ne bénéficie que des crédits alloués à la coopération régionale.

4) Règlement (CE) n°1488/96.

5) Voir les Notes du jeudi n°38 ("Les relations de coopération entre l'Union européenne et l'Amérique latine") et n°42 ("Les relations de coopération entre l'Union européenne et l'Asie").

- **permettre des projets communs impliquant les deux rives de la Méditerranée.**

Les objectifs de la coopération bilatérale et de la coopération régionale sont déclinés dans les documents de stratégie établis par les délégations de la Commission européenne, en lien avec les autorités locales et les représentations des États membres. L'annexe 1 de la présente note récapitule la ventilation financière de la coopération communautaire en 2005, aux niveaux bilatéral et régional⁶.

1.3. Plusieurs lignes “thématiques” concernent également la région

La Commission européenne dispose de lignes budgétaires thématiques qui ne sont pas affectées géographiquement mais servent à financer, après appels à propositions, des actions dans des secteurs précis : égalité homme-femme, lutte contre la drogue, protection de l'environnement, coopération avec les acteurs non-étatiques et notamment les ONG... En Méditerranée, **les deux thèmes transversaux qui ont fait l'objet des demandes les plus nombreuses sont le respect des droits de l'homme et de la démocratie et le co-financement d'ONG.**

1.4. Les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) jouent un rôle important

Les prêts de la BEI aux partenaires Méditerranéens se sont élevés à 4,6 milliards d'euros au cours de la période 1996-1999 et devraient représenter 7,4 milliards d'euros pour la période 2000-2006. Tous instruments confondus, l'aide communautaire brute affectée à la Méditerranée s'élève donc à plus de 13 milliards d'euros pour la période 2000-2006.

La BEI conduit sa politique de prêts suivant trois axes : développement du secteur privé et renforcement du secteur financier local, création d'infrastructures de base, notamment dans le secteur de la protection de l'environnement, **soutien de projets de dimension régionale**. En 2004, le soutien au secteur privé représentait 760 M€ (35 % des engagements de l'année), devant les transports (660 M€, 30 %), l'énergie (580 M€, 26 %) et l'environnement (190 M€, 9 %).

La création en 2002 de la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP), entité regroupant l'ensemble des activités de la BEI dans les pays Méditerranéens, a comme objectif principal d'encourager l'investissement en faveur du secteur privé dans la perspective de l'ouverture des échanges à l'horizon 2010. Le Conseil Ecofin a décidé en 2003 de renforcer cette Facilité (présence locale accrue dans les pays partenaires Méditerranéens, renforcement des capacités d'intervention en matière de capital risque et d'assistance technique), tout en renvoyant à décembre 2006 la décision éventuelle de créer une filiale Euromed de la BEI.

II. Un bilan contrasté

2.1. Le volet politique n'a pas connu toutes les avancées espérées

Les difficultés du processus de paix israélo-palestinien, ou encore la non-résolution du conflit au Sahara occidental, ont pesé sur le développement du volet politique et de sécurité qui n'a pu connaître les avancées espérées. Même s'il existe désormais un dialogue au niveau des experts sur les questions de sécurité internationale et de droits de l'homme, les pays partenaires Méditerranéens montrent encore une grande réserve à coopérer dans ces domaines qui leur font craindre une ingérence européenne dans leurs affaires intérieures.

Certaines initiatives décentralisées émergent en faveur de ce dialogue politique. Lors de la Conférence ministérielle de Naples a été lancée l'assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, qui s'est réunie pour la première fois en mars 2004 à Athènes. Instance dotée d'un pouvoir consultatif et de recommandation auprès des instances du partenariat, elle est composée de 240 membres dont 120 pour

⁶ Cette ventilation financière est celle des programmations annuelles, qui ont été soumises par la Commission européenne aux États membres lors de comités de gestion à Bruxelles au premier semestre 2005 (“comités MED”).

l'Union européenne, et réunit des Parlementaires nationaux et européens. Cette instance permet une décentralisation des débats euro-méditerranéens ainsi qu'une proximité avec les acteurs du processus de Barcelone dans leur diversité. Les collectivités locales devraient également se réunir en marge du Sommet de Barcelone.

2.2. Un volet économique central

L'Union européenne est le principal partenaire commercial des pays méditerranéens. Plus de 50 % des échanges de la région s'effectuent avec l'Union européenne (et 7 % des échanges extérieurs de l'Union se font avec les pays méditerranéens). L'Europe est le premier investisseur étranger dans la région avec 36 % de l'investissement étranger direct total. Les deux régions sont fortement interconnectées économiquement. La Déclaration de Barcelone prévoit la création d'une zone euro-méditerranéenne de libre échange d'ici à 2010. Afin d'atteindre cet objectif ambitieux, des accords d'association avec les pays Méditerranéens ont été conclus⁷. Ce réseau d'accords bilatéraux constitue une étape obligée vers la mise en place de cet espace économique ouvert, et vers le démantèlement tarifaire.

Néanmoins, ces accords d'association n'ont pas débouché sur l'augmentation escomptée des investissements directs étrangers⁸. Or, les actions menées dans le cadre économique doivent permettre aux pays Méditerranéens de faire face à des taux élevés de chômage et à un niveau de croissance peu soutenu. Les enjeux sont de taille puisqu'il faudrait créer 35 millions de nouveaux emplois entre 2000 et 2015.

L'intégration économique régionale Sud/Sud⁹ a pour sa part connu quelques progrès significatifs avec la signature à Rabat le 25 février 2004 de l'accord d'Agadir prévoyant la mise en place d'une zone de libre échange entre le Maroc, la Tunisie, la Jordanie et l'Égypte. Une autre étape de l'intégration a été franchie, lors de la conférence des ministres du commerce à Palerme (7 juillet 2003), grâce à l'adoption d'un Protocole sur les règles d'origine qui permet l'extension du système du cumul pan-européen de l'origine aux pays méditerranéens.

2.3. Un volet culturel, social et humain en développement

Afin de renforcer le volet culturel, social et humain du partenariat, un projet de **Fondation euro-méditerranéenne Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures** a été lancé lors de la conférence de Naples, avec pour objectifs :

- De définir, développer et promouvoir des zones de convergence culturelle entre les pays et les peuples de la région Méditerranéenne, en vue notamment d'éviter les stéréotypes.
- D'entretenir un dialogue étroit et régulier entre les cercles culturels souvent tenus à l'écart des principaux échanges internationaux.
- De servir de catalyseur pour promouvoir ces échanges, la coopération et la mobilité des personnes à tous les niveaux, en visant plus particulièrement les jeunes et leurs activités.

L'inauguration du siège de la fondation, à Alexandrie, a eu lieu en avril 2005 dernier. Son budget est alimenté à parts égales par les contributions volontaires des États membres et par un financement MEDA de 10 millions d'euros pour la période 2004-2006. Les programmes financés, qui donneront lieu à des appels à propositions, ne visent pas à se substituer aux projets financés par le programme MEDA, mais à animer des initiatives reposant sur les réseaux nationaux. Les objectifs de la Fondation Anna Lindh paraissent néanmoins bien ambitieux par rapport aux moyens financiers qui lui sont délégués

7) Seul manque à l'appel l'accord avec la Syrie (paraphé mais non signé). Neuf ans séparent la signature du premier accord avec la Tunisie et du dernier accord avec la Syrie.

8) FEMISE, *Le partenariat euro-méditerranéen, 10 ans après Barcelone: acquis et perspectives*, février 2005.

9) Selon la FEMISE, aucun pays méditerranéen ne réalise aujourd'hui plus de 10 % de ses échanges avec ses voisins régionaux, à l'exception de la Syrie.

et à sa capacité d'intervention. L'année 2006 représentera pour la Fondation une année test. Une implication forte de chacun des états membres, notamment au travers des réseaux nationaux de la Fondation, apparaît comme une condition nécessaire.

III. Le futur instrument européen de voisinage et de partenariat (2007-2013)

Près de dix ans après Barcelone, les discussions de la dernière conférence ministérielle "Barcelone VII", à Luxembourg, ont montré qu'il restait beaucoup à faire pour parvenir à un véritable partenariat, que de nombreux points de divergence subsistaient entre les États membres du Nord et du Sud et que la confiance mutuelle peinait à s'installer. Mais à Luxembourg, pour la première fois, des conclusions consensuelles ont pu être adoptées, proposant les droits de l'homme, la démocratie, la croissance économique durable et l'éducation comme domaines prioritaires pour l'avenir. La présidence britannique de l'Union européenne s'est par la suite engagée, aux côtés de l'Espagne et de la France, en faveur de la tenue du Sommet du dixième anniversaire, fin novembre à Barcelone.

Cet anniversaire intervient dans le contexte de la finalisation de la nouvelle politique européenne de voisinage de l'Union, qui poursuit l'objectif d'insertion des pays voisins dans un espace de prospérité et de valeurs partagées avec l'UE. Cette politique vise à inciter les pays partenaires à poursuivre leurs réformes dans les domaines prioritaires de l'action extérieure de l'UE (démocratie, État de droit, gestion des affaires publiques, respect des droits de l'homme). Elle doit également contribuer, quand les circonstances le permettent, au renforcement d'une coopération régionale.

Les pays concernés par la nouvelle politique de voisinage sont :

- **les pays de l'est de l'Europe** : Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Russie (dans le cadre du partenariat stratégique UE-Russie) ;
- **les pays du Caucase** : Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan (décision du Conseil de juin 2004) ;
- **les pays du partenariat euro-méditerranéen (sauf la Turquie) et la Libye** (qui n'est pas membre du partenariat), soit le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte, Israël, l'Autorité palestinienne, le Liban, la Jordanie et la Syrie.

La politique de voisinage implique la négociation de **plans d'action** (d'une durée de trois ans renouvelable). Ceux concernant le Maroc, la Tunisie, la Jordanie, l'Autorité palestinienne et Israël ont été approuvés. Le Conseil d'avril 2005 a décidé, sur proposition de la Commission, l'ouverture de négociations sur un plan d'action avec l'Égypte et le Liban.

De plus, la Commission européenne envisage, dans le cadre des prochaines perspectives financières, la création d'un nouvel instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), destiné à succéder à la fois aux programmes MEDA II et TACIS, pour les voisins de l'Est et du Sud de l'Union. Les actuels bénéficiaires du programme MEDA, ainsi que la Libye, en bénéficieraient donc. Le projet de règlement instituant l'IEVP est en cours d'examen par le Conseil dans les deux groupes géographiques concernés à Bruxelles. Il devra également être examiné par le Parlement européen dans le cadre de la procédure de codécision.

L'enveloppe allouée à l'IEVP marquerait une augmentation sensible des engagements par rapport à la situation actuelle : 13,8 milliards d'euros pour l'instrument sur la période 2007-2013, dont 8,9 milliards d'euros pour la zone MEDA (contre 5,35 milliards pour MEDA II), et 2,3 milliards pour la coopération transfrontalière. Ces chiffres ne sont toutefois qu'indicatifs, les discussions budgétaires n'ayant pas commencé.

La politique de voisinage suscite certaines interrogations de la part des pays partenaires méditerranéens : crainte d'une dilution du processus de Barcelone dans la politique de voisinage, interrogations sur l'engagement financier de l'Union à l'issue des discussions financières. En avril, la France indiquait son attachement à dimensionner le futur instrument "à la hauteur des relations stratégiques que l'Union entretient avec ses partenaires historiques du Sud de la Méditerranée inclus dans la nouvelle politique européenne de voisinage"¹⁰.

La France propose par ailleurs d' "*approfondir la dimension partenariale de notre coopération : transposer dans le mécanisme Euromed certains principes de gestion de la politique régionale en vigueur à l'intérieur de l'Union ; une approche plus décentralisée, dans un cadre pluriannuel, responsabilisant les partenaires, venant en appui à une politique structurelle développée par les partenaires méditerranéens eux-mêmes*"¹¹. La France et l'Espagne ont proposé qu'un programme pilote soit mis en œuvre, à titre expérimental, dans la région Nord du Maroc.

Le Sommet des 27-28 novembre devrait être l'occasion d'adopter une Déclaration et un plan d'action quinquennal. Le Sommet devra adresser un message clair et substantiel sur la volonté de l'Europe de préserver l'autonomie et la spécificité de son engagement méditerranéen vis-à-vis de la politique active des États-Unis en direction de la région, comme de la politique de l'Union à l'égard de ses voisins de l'Est de l'Europe.

Le Sommet sera ainsi l'occasion pour l'Europe de rassurer des pays méditerranéens quelque peu désenchantés face aux résultats mitigés du partenariat, loin des ambitions affichées il y a dix ans.

C'est dans ce contexte que la France a décidé en mai 2004, lors du dernier Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, de mettre en place une stratégie française pour la Méditerranée. Celle-ci aura pour but d'assurer visibilité et cohérence à nos actions.

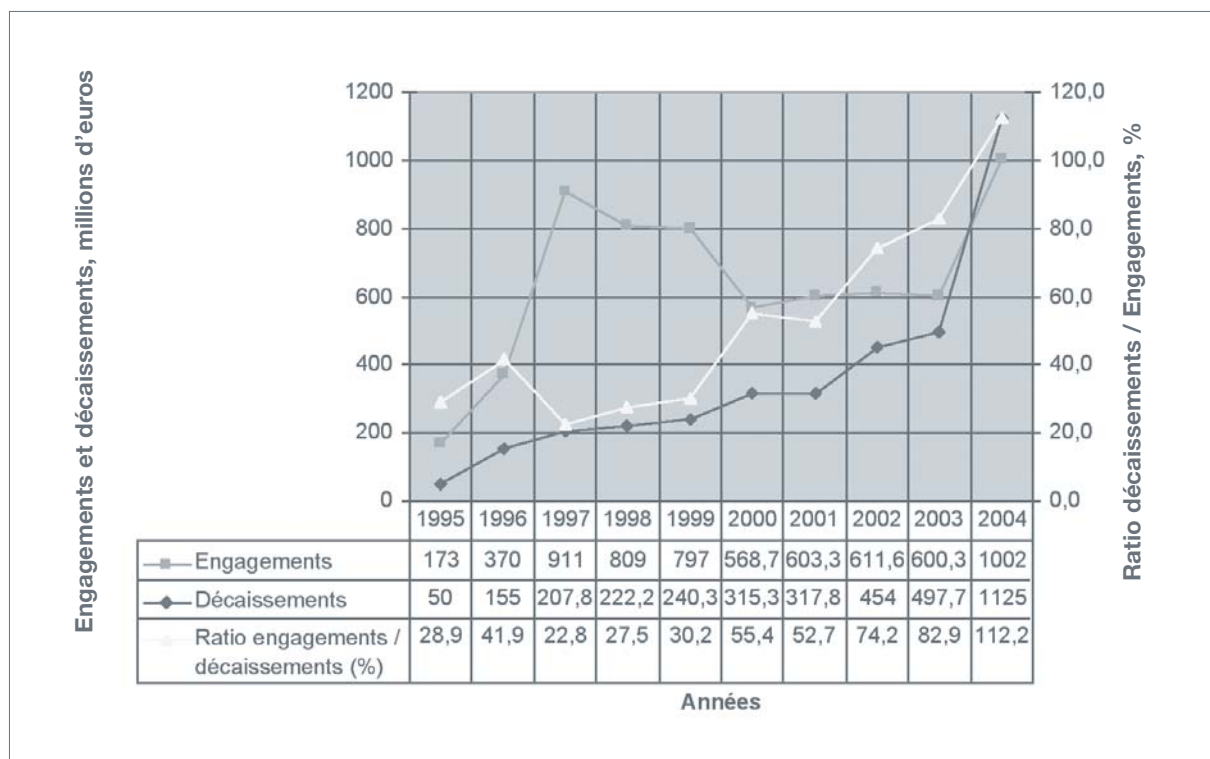
10) Rénovation du partenariat euro-méditerranéen à l'occasion de son dixième anniversaire, avril 2005.

11) Ibid.

Annexe 1 : ventilation de la programmation MEDA pour l'année 2005

Pays	Secteur	Montant (M€)	%
Algérie	Management de l'économie	20	
	Modernisation du secteur de l'eau	20	
	Modernisation du secteur des transports	20	
	Modernisation de la police des frontières	10	
	Renforcement des capacités des associations de développement	10	
		80	9,4 %
Egypte	Réforme du secteur de l'eau	80	
	Soutien à la mise en place de l'accord d'association	25	
	Démocratisation, droits de l'homme, société civile et bonne gouvernance	5	
		110	12,9 %
Jordanie	Soutien aux réformes sectorielles	40	
	Soutien à la mise en place de l'accord d'association	15	
	Droits de l'homme, bonne gouvernance	5	
		60	7,1 %
Liban	Gouvernance, démocratie locale	14	
	Société civile, droits civiques et politiques, État de droit	3	
	Emploi et formation professionnelle	5	
	Gestion de l'eau	5	
		27	3,2 %
Maroc	Soutien à la mise en place de l'accord d'association	15	
	Appui aux associations professionnelles	5	
	Résorption de l'habitat insalubre	90	
	Développement rural dans le Moyen Atlas	6	
	Développement des provinces du Nord	30	
	Démocratie, droits de l'homme	2	
		148	17,4 %
Syrie	Soutien aux petites et moyennes entreprises	15	
	Secteur de l'eau	5	
	Société civile, droits de l'homme	2	
		22	2,6 %
Territoires palestiniens	Réforme de la gestion des finances publiques	70	
		70	8,2 %
Tunisie	Ajustement structurel	78	
	Enseignement secondaire	30	
	Assainissement des ressources en eau	10	
		118	13,9 %
Région	Fondation euro-méditerranéenne Anna Lindh	5	
	Partenariat entre collectivités locales	5	
	Processus de paix au Moyen-Orient	10	
	Dialogue politique et de sécurité	5	
	Dialogue économique	5	
	Soutien à la facilité d'investissement et de partenariat (FEMIP)	25	
	Facilité de capital risque	100	
	Amélioration des conditions de vie des réfugiés palestiniens	20	
	Coopération transnationale et transfrontalière	9,5	
	Espace aérien euro-méditerranéen	5	
	Bureau israélo-palestinien des transports	2	
	Euromed jeunesse	5	
	Tempus	18,5	
			215
Total		850	100 %

Annexe 2 : engagements et décaissements du programme MEDA, 1995-2004



Le Fonds européen de développement est-il efficace ? (octobre 2005)

Depuis 1963, le financement de la coopération entre la Communauté européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) est assuré, en dehors du budget communautaire, par le Fond européen de développement (FED). L'efficacité du FED est souvent mise en doute. Le FED serait-il inefficace ? S'agissant d'un instrument de coopération, la notion d'efficacité recouvre à la fois les modalités de mise en œuvre, la performance financière et les résultats au vu des objectifs assignés. Les États membres ont-ils un rôle à jouer ? C'est sur ces différents aspects du FED que les Notes du jeudi se proposent de s'arrêter cette semaine.

L'Accord de Cotonou, qui définit le cadre commercial et les principes d'aide au développement entre l'UE et 77 pays ACP, constitue le plus grand et le plus ambitieux partenariat au monde entre des pays du Nord et des pays du Sud. Signé le 23 juin 2000 en remplacement de la quatrième Convention de Lomé, l'Accord de Cotonou est entré en vigueur le 1^{er} avril 2003. Conclu pour vingt ans, il doit être révisé tous les cinq ans (la première révision a eu lieu en février).

L'Accord de Cotonou a été conclu dans le but “de promouvoir et d'accélérer le développement économique, culturel et social des États ACP, de contribuer à la paix et à la sécurité et de promouvoir un environnement politique stable et démocratique” (article premier de l'Accord). Il poursuit un “objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs de développement durable et d'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale” (id). L'Accord repose sur trois grands volets : le dialogue politique, des préférences commerciales et un programme d'aide publique au développement. C'est ce troisième volet dont il est question dans cette note.

I. Le FED, un instrument massif qui a su évoluer.

Le FED, qui est le principal instrument financier de la coopération UE-ACP, fait lui aussi l'objet de négociations intergouvernementales quinquennales. La 9^{ème} reconstitution du FED, en 2000, s'est élevée à 13,8 Md€ (milliards d'euros), soit une contribution française de 3,35 Md€ (24,3 % du total), et s'étend jusqu'en 2007¹.

1.1 Un dispositif d'allocation relativement souple

La gestion du FED obéit en principe à des mécanismes partenariaux inscrits dans l'Accord de Cotonou. Ce caractère partenarial apparaît dans la phase de programmation², ainsi que dans la mise en œuvre de l'aide³. De leur côté, les États membres sont consultés sur les stratégies et les projets (supérieurs à 8 M€) à travers le Comité du FED, qui se réunit en moyenne une fois tous les deux mois à Bruxelles.

Le dialogue politique entre l'Union et les États ACP se manifeste concrètement par des “conditionnalités politiques” à l'exécution de l'aide. Un manquement aux éléments essentiels

1) en raison d'un retard de près de deux ans dans la ratification de l'Accord de Cotonou. Le montant de 13,8 Md€ inclut 2,2 Md€ réservés au financement de la facilité d'investissement mise en œuvre par la Banque européenne d'investissement (BEI). En revanche, ce montant n'inclut pas les reliquats des FED précédents au moment de l'entrée en vigueur du 9^{ème} FED, soit 9,9 Md€.

2) Le programme indicatif national (PIN) est “adopté d'un commun accord par la Commission et l'États ACP concerné” (article 4 de l'annexe IV de l'Accord de Cotonou).

3) Instruction conjointe des projets (article 15 de l'annexe IV), co-signature systématique du pays bénéficiaire (article 17 de l'annexe IV).

de l'Accord de Cotonou (droits de l'homme, principes démocratiques, État de droit, gestion des affaires publiques...) peut en effet conduire, à l'issue d'une procédure de consultations, à des mesures de suspension affectant tout ou partie de l'aide communautaire⁴. En pratique, les consultations peuvent permettre un dialogue de substance avec l'État ACP concerné, ouvrant des perspectives de reprise de l'aide sous conditions.

La répartition géographique des crédits du FED est établie sur la base de critères de besoins⁵ et de performances⁶ définis dans l'Accord de Cotonou. Ces allocations peuvent être revues en cours d'exécution du FED, en fonction des performances d'utilisation. Une **revue annuelle opérationnelle**, une **revue à mi-parcours** et une **revue en fin de parcours** permettent en effet de réexaminer périodiquement le programme indicatif national "... pour assurer l'adéquation permanente des actions aux objectifs du présent accord et pour tenir compte des modifications pouvant survenir dans la situation économique, les priorités et les objectifs de l'État ACP concerné"⁷. Les deux derniers exercices peuvent donner lieu à des réallocations des enveloppes, pays par pays⁸.

Une analyse par région fait apparaître que les dotations après la revue à mi-parcours de 2004 sont particulièrement favorables aux pays d'Afrique occidentale et d'Afrique australe, ainsi que pour les États insulaires⁹.

La performance globale du FED est, pour sa part, examinée par le Conseil avant de décider ou non la libération du **milliard dit "conditionnel"**, inclus dès l'origine dans l'enveloppe de 13,8 Md€ du 9^{ème} FED. L'existence de cette réserve non affectée permet une allocation à des secteurs ou à des initiatives dont l'importance est apparue postérieurement à la rédaction des documents de stratégie¹⁰. Le principe du milliard conditionnel accroît la flexibilité de la programmation du FED, tout en introduisant une obligation de performance financière.

Enfin, en termes de contenu, **deux priorités majeures** - les **transports routiers** et **l'appui budgétaire** - représentent plus de la moitié des engagements. Cette concentration de l'aide correspond à des secteurs où les États membres reconnaissent à la Commission européenne un réel avantage comparatif¹¹.

1.1. Un dispositif d'allocation relativement souple

Le rythme des **engagements** s'est notablement accéléré ces dernières années (voir annexe 3) : il est prévu que tous les fonds encore disponibles sous le 9^e FED, y compris les reliquats des précédents FED, pourront être engagés avant le 31 décembre 2007, date limite fixée par le Conseil. Sur la période 2005-2007, les engagements annuels nécessaires à l'utilisation de l'enveloppe restante du 9^{ème} FED seront en moyenne de 3,45 Md€, montant légèrement inférieur à la moyenne de 3,55 Md€ constatée en 2003 et 2004. Ces chiffres contrastent fortement avec ceux des périodes précédentes : entre 1990 et 2002, les engagements n'étaient que de 2,1 Md€/an en moyenne.

4) Articles 96 et 97 de l'Accord de Cotonou.

5) Revenu par habitant, importance de la population, indicateurs sociaux, niveau d'endettement, pertes de recettes d'exportation et dépendance vis-à-vis des recettes d'exportation (article 3 de l'annexe IV de l'Accord).

6) État d'avancement de la mise en œuvre des réformes institutionnelles, performances du pays en matière d'utilisation des ressources, mise en œuvre effective des opérations en cours, atténuation ou réduction de la pauvreté, mesures de développement durable et performances en matière de politique macroéconomique et sectorielle (article 3 de l'annexe IV de l'Accord).

7) Article 5 de l'annexe IV de l'Accord de Cotonou.

8) La revue à mi-parcours du 9^e FED, effectuée en 2004, a entraîné des modifications importantes de certaines enveloppes-pays : +270 M€ pour la RDC, +164 M€ pour le Mozambique, -69 M€ pour l'Ethiopie, par exemple.

9) Allocations / habitant à l'issue de la revue à mi-parcours de 2004 : 14€ pour l'Afrique occidentale, 11€ pour l'Afrique centrale, 10€ pour l'Afrique de l'Est, 23€ pour l'Afrique australe, 35€ pour le Pacifique et 26€ pour les Caraïbes.

10) Le milliard conditionnel du 9^e FED a essentiellement permis d'allouer 500 M€ à la Facilité eau, 220 M€ à la Facilité énergie, 63 M€ à l'initiative Fast-track "Education pour tous", 62 M€ au Fonds mondial Sida et 50 M€ à l'Union africaine.

11) Voir l'étude Perception of the European Commission's development assistance at the country level : a view from the field, Centre for International Development and Training, University of Wolverhampton, 2005.

L'office européen de coopération EuropeAid, créé le 1^{er} janvier 2001, a été présenté comme une nouvelle agence chargée d'“accélérer les décaissements” (Le Monde du 3 août 2000), en réponse aux critiques qui voyaient dans le fait que des montants importants d'argent n'étaient pas dépensés à temps le premier des “signes de sérieux dysfonctionnement dans la manière dont la Commission européenne gère ses abondants budgets d'aide” (id, voir Note du jeudi n°24).

De fait, la Commission a réduit progressivement la durée moyenne d'exécution des opérations qu'elle finance. Aussi les décaissements ont-ils progressé encore plus vite que les engagements, passant de 1,5 Md€ par an en moyenne entre 1990 et 1999 à 2,6 Md€ en 2004 et 3,3 Md€ prévus entre 2005 et 2007. Le “reste à liquider” (total des engagements non payés), somme des différences annuelles entre les engagements et les déboursements, continue à augmenter en valeur absolue du fait du niveau élevé des engagements. Mais le coefficient exprimant le nombre d'années nécessaires pour absorber le “reste à liquider” a continuellement diminué, passant de 5,48 années en 2000 à 3,82 en 2004.

Enfin, la Commission a réduit le besoin en fonds de roulement du FED grâce à une gestion plus fine de sa trésorerie, celui-ci passant de plusieurs centaines de M€ à 100 M€ en 2004.

L'amélioration du rythme de décaissement du FED a eu un impact sensible sur la contribution française, dont la hausse (de 300 M€ dans les années 90 à 646 M€ prévus en 2005) modifie sensiblement la structure de l'aide française. Cette augmentation “absorbe” la majeure partie de la marge de progression des crédits du ministère des Affaires étrangères, au budget duquel la contribution au FED est inscrite¹².

1.2. Le rythme d'exécution du FED est en progression constante depuis plusieurs années

Le rythme des engagements s'est notablement accéléré ces dernières années (voir annexe 3) : il est prévu que tous les fonds encore disponibles sous le 9^e FED, y compris les reliquats des précédents FED, pourront être engagés avant le 31 décembre 2007, date limite fixée par le Conseil. Sur la période 2005-2007, les engagements annuels nécessaires à l'utilisation de l'enveloppe restante du 9^{ème} FED seront en moyenne de 3,45 Md€, montant légèrement inférieur à la moyenne de 3,55 Md€ constatée en 2003 et 2004. Ces chiffres contrastent fortement avec ceux des périodes précédentes : entre 1990 et 2002, les engagements n'étaient que de 2,1 Md€/an en moyenne.

1.3. Les modalités de mise en œuvre du FED ont évolué

Une importante **réforme de l'aide communautaire**, approuvée par le Conseil sous Présidence française en novembre 2000, a permis de concentrer davantage l'aide, de simplifier les procédures et de déconcentrer les compétences. Les délégations jouent un plus grand rôle dans la phase de programmation, en concertation avec le pays bénéficiaire. En ce qui concerne la zone ACP, les documents de programmation sont ensuite approuvés à Bruxelles par la DG Développement. Ce sont les délégations qui identifient les projets qui seront mis en œuvre dans le cadre de ces programmations et se chargent de leur instruction en lien avec EuropeAid¹³ et avec l'État ACP partenaire.

La qualité et les formes de l'aide communautaire ont évolué. L'aide communautaire, ciblée sur six secteurs prioritaires¹⁴, s'inscrit toujours dans le cadre de documents de programmation pluriannuels, apportant aux États bénéficiaires une certaine prévisibilité des ressources qui leurs sont destinées. Les interventions communautaires sont toutefois de plus en plus souvent mises en œuvre sous des

12) La contribution française au FED représente 29 % du budget de la DGCID en 2005, soit de loin le premier poste budgétaire devant les “crédits d'intervention hors FSP et coopération technique” (18 %).

13) Pour une présentation détaillée des compétences respectives de la DG DEV et d'EuropeAid, voir la Note du jeudi n°6 sur l'aide publique au développement de la Communauté européenne.

14) Lien entre commerce et développement, intégration régionale, aide aux politiques macroéconomiques et accès équitable aux services sociaux, transports, sécurité alimentaire et développement rural, renforcement des institutions (voir la Déclaration Conseil-Commission sur la politique de développement de la Communauté européenne de 2000).

formes qui autorisent des décaissements plus rapides (aide budgétaire et aides sectorielles). L'amélioration de la performance du FED en termes de décaissements est un succès pour

Les aides budgétaires financées par le FED

Entre 2001 et 2003, le volume des aides budgétaires engagées sur financement du FED est passé de 387 M€ à 773 M€. Le rythme des décaissements n'a progressé que dans une moindre proportion (de 318 M€ en 2001 à 406 M€ en 2003). Ces aides budgétaires sont soumises à quatre conditionnalités : (1) existence d'un programme de réforme macroéconomique soutenu par un bailleur international (généralement le FMI) ; (2) engagement crédible de l'État bénéficiaire à mettre en œuvre des réformes et à améliorer la gestion des finances publiques ; (3) existence d'un document de stratégie de réduction de la pauvreté ; (4) acceptation par l'État bénéficiaire d'un suivi grâce à des indicateurs de résultats (qui concernent, pour moitié, l'éducation et la santé et, pour l'autre moitié, la gestion des finances publiques). Les aides budgétaires comprennent des tranches fixes et des tranches variables, approche qui doit en théorie renforcer la crédibilité des conditionnalités. Dans la pratique, la tranche fixe représente en moyenne 65 % du montant total. Le solde, versé par tranches variables, est décaissé en moyenne à 71 %.

la Commission européenne après des années de critique mais ne répond pas à la question de fond sur la réalité des effets de l'aide : l'aide communautaire est-elle sur le terrain un facteur de progrès, un catalyseur du changement ? Tous les bailleurs sont confrontés à cette question du résultat, bien différente de celle du rythme d'exécution¹⁵.

La mise en place d'indicateurs de résultats, dans le cadre des aides budgétaires, est un pas en ce sens mais nécessite une amélioration rapide des systèmes statistiques, ce qui est un vrai défi. Le FED, du fait du volume unitaire important de la plupart de ses interventions, devrait y apporter un soin tout particulier.

II. Le renforcement de l'efficacité du FED dépend en grande partie d'une plus grande implication des États membres dans son pilotage.

2.1. Une appréciation mitigée sur le terrain¹⁶

En 2004, 55 postes des pays ACP ont été consultés par le Département au sujet des actions financées par le FED, dans le contexte de la déconcentration des services de mise en œuvre de l'aide communautaire. Les réponses des postes ont laissé apparaître une qualité inégale des projets mis en œuvre sur les crédits communautaires. Jugée bonne voire excellente dans certains pays (Érythrée, Madagascar, Burundi), la pertinence des financements communautaires est parfois remise en cause sur le plan stratégique (Angola, Zambie) ou au niveau de la mise en œuvre (faibles décaissements de l'aide projet – République dominicaine, Cameroun – ou problèmes de capacité d'absorption dans le cas de l'aide budgétaire – Éthiopie).

L'étude montrait par ailleurs que les principaux griefs des postes vis à vis de la mise en œuvre du FED portent sur la complémentarité de l'action de la Commission avec celle de la coopération française. Cette complémentarité dépend pour beaucoup de la coordination entre la délégation de la Commission

15) Voir la Note du jeudi n°27 sur *L'efficacité de l'aide : l'APD catalyseur d'apprentissages collectifs*.

16) Voir la Note du jeudi n°16 sur *Le FED vu par la coopération française*, ainsi que l'étude *Perception of the European Commission's development assistance at the country level : a view from the field*, Centre for International Development and Training, University of Wolverhampton, 2005.

et les représentations des États membres lors de la programmation et de l'identification. Ce constat appelle une mobilisation renouvelée du Département et du réseau, dans un contexte marqué par le renforcement des attributions des délégations de la Commission.

2.2. Un suivi plus étroit du FED par la coopération française est une priorité.

La croissance des décaissements du FED se poursuivra, pour atteindre 3,4 Md€ en 2006, avant de redescendre légèrement (voir annexe 2). A partir de 2008, deux clés de financement cohabiteront, celles du 9^{ème} FED pour les décaissements au titre des engagements pris avant décembre 2007, celle du budget ou d'un éventuel 10^{ème} FED pour les nouveaux engagements. Une réduction de notre quote-part, dans le cadre d'une budgétisation – que nous souhaitons - ou d'un 10^{ème} FED, ne ferait donc pleinement sentir ses effets qu'au-delà de 2013.

Quelle que soit la clé future de répartition, il paraît indispensable de renforcer l'influence de la France sur les orientations de la politique communautaire de développement par une participation accrue, sur le terrain et auprès de la Commission, à l'élaboration des stratégies et des projets de coopération. Un *plan d'action pour mettre la DGCID et le réseau à l'heure de la politique européenne de développement* a été adopté en mars par le Département et propose plusieurs axes d'action pour les mois à venir :

- Renforcer l'information et la formation sur les questions européennes ;
- Inciter les postes à mieux suivre la politique communautaire d'aide au développement ;
- Renforcer le suivi des questions communautaires à la DGCID ;
- Utiliser systématiquement la présence française et francophone en dehors du réseau ;
- Constituer un réseau de pensée et d'influence en Europe.

2.3. Promouvoir divers axes d'amélioration de son efficacité

Les engagements pris par la Communauté des bailleurs au titre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en mars 2005 plaident indirectement pour une diffusion des "bonnes pratiques" du FED à l'ensemble des instruments communautaires d'aide extérieure. Le FED est effet particulièrement en ligne avec certaines cibles agréées lors du Forum de Paris :

- Une part plus importante d'aide qui s'inscrit dans des approches programme, en particulier l'aide budgétaire (qui représente 30 % des engagements du 9^e FED) ;
- Des ressources d'aides plus prévisibles : le FED se caractérise par une programmation pluriannuelle, revue à mi-parcours et en fin de parcours selon des critères de besoins et de performance.

Par ailleurs, à travers le STABEX (créé en 1975), le SYSMIN (créé en 1980) puis le FLEX (qui a remplacé les deux précédents en 2000), le FED finance depuis longtemps des mécanismes destinés à amortir les chocs externes. Les imperfections de ces systèmes successifs doivent être corrigées de façon à proposer un outil efficace pour traiter cette question des chocs, essentielle pour de nombreux pays ACP et de plus en plus débattue sur la scène internationale.

2.4. La budgétisation du FED, facteur d'efficacité ?

La France soutient la proposition de la Commission de budgétiser le FED dans le cadre des prochaines perspectives financières. Cette solution présenterait de nombreux avantages, notamment une simplification des procédures de décision sur le financement pluriannuel et une répartition plus équitable de la charge. Plus spécifiquement, l'intégration du FED au budget communautaire permettrait :

- de contourner les blocages auxquels ont donné lieu les négociations quinquennales des enveloppes pluriannuelles des FED successifs, qui seraient encore accrus avec 25 États membres, et d'éviter les procédures de ratification des protocoles financiers qui retardent la mise en œuvre des crédits (deux

ans pour le 9^{ème} FED) ;

- d'associer le Parlement européen à la définition de l'aide aux ACP, conférant ainsi à la coopération UE-ACP une plus grande légitimité démocratique ;
- d'exercer, à travers l'annualité budgétaire, une pression positive sur la Commission et les bénéficiaires pour encore accélérer le rythme de décaissements du FED ;
- d'assurer une encore meilleure prévisibilité de l'aide communautaire, les ressources s'inscrivant dans une période de 7 ans dans le cadre des perspectives financières contre 5 ans dans le cadre des FED ;
- d'harmoniser les procédures de mise en œuvre de l'aide communautaire et à ce titre de réduire les coûts de gestion pour la Commission et les États bénéficiaires.

La budgétisation du FED¹⁷ doit cependant être réalisée sous certaines conditions, afin d'en minimiser les éventuels inconvénients. Il conviendra notamment de veiller à préserver ce qui fait l'originalité de la coopération UE-ACP (partenariat, allocation selon les besoins et la performance, concentration sectorielle et programmation pluriannuelle...), en intégrant les règles du FED dans le règlement qui régira la coopération avec les ACP, voire en les étendant à l'ensemble des programmes d'aide communautaire.

L'efficacité du FED dépend tout d'abord de la volonté des États membres d'en protéger les éléments les plus remarquables : partenariat, allocation selon les besoins et la performance, concentration sectorielle, programmation pluriannuelle. Elle dépend ensuite, et peut-être surtout, de leur implication dans le suivi de sa mise en œuvre sur le terrain. La coopération communautaire, comme les autres, n'est pas exempte de reproches. Mais les États membres, qui doivent être localement associés par les délégations de la Commission aux phases de programmation et d'identification (article 15 de l'accord interne du 9ème FED), peuvent faire connaître leurs priorités et diffuser leurs "bonnes pratiques". L'implication des États membres est aussi la condition d'une meilleure visibilité des projets du FED sur le terrain, domaine dans lequel la Communauté souffre clairement d'un retard par rapport notamment à la Banque mondiale.

L'enjeu pour la coopération française est donc bien celui de la création d'un "réflexe européen" au sein de son réseau, comme l'a rappelé la ministre déléguée chargée du développement lors des dernières "Journées du Réseau" en juillet.

17) Le FED ne sera probablement pas budgétisé en raison de l'absence d'unanimité au Conseil. Un accord incluant une clef de répartition budgétaire moins lourde pour la France peut en revanche être trouvé dans le cadre plus global des perspectives financières 2007-2013.

Annexe 1 : Contributions respectives de la France et du Royaume-Uni au 9^e FED

	France		Royaume-Uni	
	Clé (% du total)	Montant (M€)	Clé (% du total)	Montant (M€)
9 ^e FED	24,3	3 354	12,69	1 751
Contribution au FED en 2005		646		337
Contribution au budget CE en 2005 (avant chèque britannique)	15,5		18,1	
Contribution au budget CE en 2005 (avant chèque britannique)	16,4		13,0	

Annexe 2 : Evolution attendue de la contribution française au FED (M€)

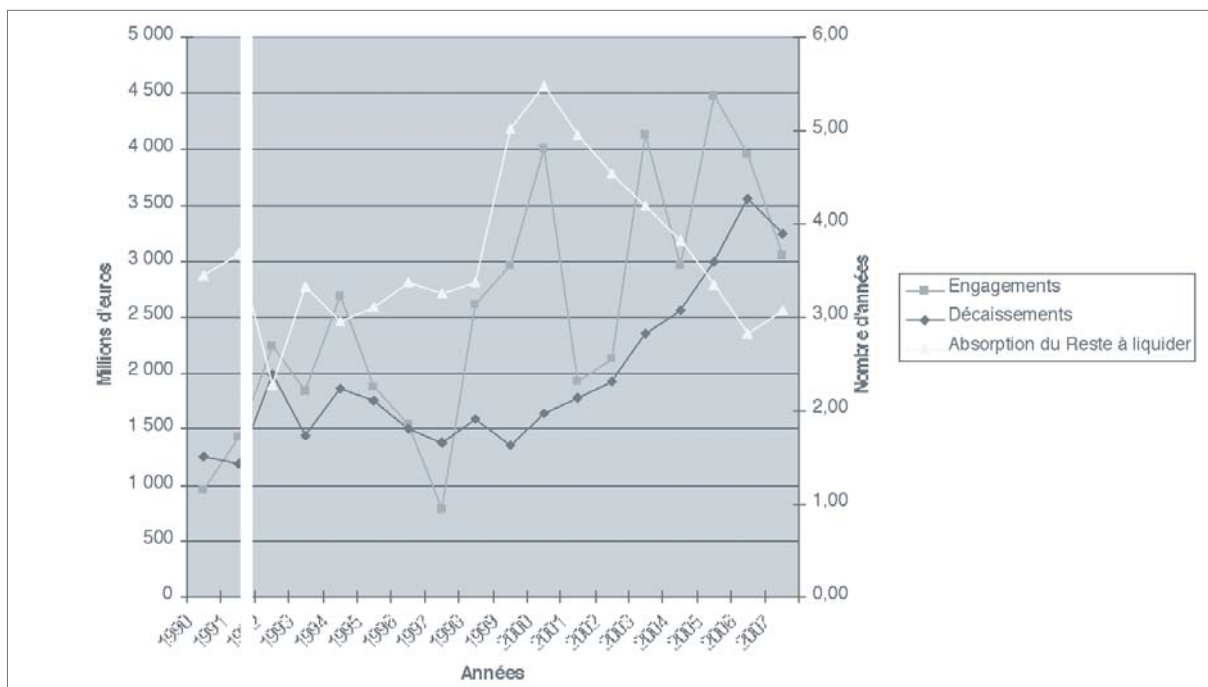
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	(p*)2006	(p)2007	(p)2008	(p)2009
Décaissements des FED	1 640	2 124	1 902	2 500	2 565	2 659	3 239	3 100	3 650	4 150
Contribution France	360	443	595	534	567	646	787	740	810(1)	870(1)

(p) prévisions de la Commission européenne - novembre 2004.

(p*) prévisions de la Commission européenne - juin 2005.

(1) pour évaluer la charge financière de la France, nous avons ajouté au coût des décaissements attendus du 9^{ème} FED (respectivement 690 et 630 M€), le coût du successeur du 9^{ème} FED, avec une hypothèse d'une clé française de 16 %, soit 120 M€ en 2008 et 240 M€ en 2009.

Annexe 3 : Rythme d'exécution du Fonds européen de développement, 1990 - 2007



Source : Commission européenne

Quelle aide européenne aux pays issus de l'Union soviétique ? (mai 2006)

Après l'implosion de l'Union soviétique, la Communauté européenne a pu renouveler sa coopération avec un ensemble de pays potentiellement instables, en raison de leurs affirmations nationalistes et de l'état de leurs équipements nucléaires, mais engagés dans un processus de libéralisation économique et politique, et dotés de grandes richesses en pétrole et gaz.

Une aide à la Communauté des États Indépendants (CEI) a donc été mise en place dès 1991. La Fédération de Russie et l'Ukraine en ont été les principales bénéficiaires. Les pays de l'ex-URSS ne constituant pas des pays en développement au sens du Traité des Communautés européennes (TCE), l'assistance accordée dans le cadre du programme TACIS est fondée sur l'article 308 du TCE, qui permet d'étendre le champ communautaire à de nouvelles compétences. Quelles sont les caractéristiques du programme TACIS ? Peut-on mesurer son impact ? Peut-on en tracer de nouvelles perspectives, alors que certains pays du programme font désormais partie de la "zone de voisinage" de l'Union ?

Les Notes du jeudi de la DPDEV tournent cette semaine, une fois n'est pas coutume, leur regard vers l'Est.

I. Caractéristiques du programme TACIS.

Le programme TACIS est le programme communautaire d'assistance à la Communauté des États indépendants issus de l'Union soviétique. Fondé pour la période 2000-2006 sur le règlement Euratom de 1999¹, il est doté de 3,183 milliards d'euros d'engagements. En 2004 (dernières statistiques officielles du CAD de l'OCDE), le programme TACIS a engagé 504 M€ et décaissé 359 M€.

Il constitue l'instrument financier de mise en œuvre des accords de partenariat et de coopération (APC) ainsi que dans les accords commerciaux et de coopération économique signés par l'Union européenne avec les différents pays d'Europe orientale et d'Asie centrale depuis les années quatre-vingt-dix.

L'objectif principal des aides allouées dans le cadre du programme TACIS est de soutenir la transition des pays concernés tant vers l'économie de marché que vers la démocratie et l'état de droit. S'y ajoutent les questions de sécurité nucléaire dont le caractère transnational constitue une menace pour l'Union européenne. Contrairement aux programmes PHARE et CARDS, destinés respectivement aux pays d'Europe centrale et des Balkans occidentaux, le programme TACIS n'ouvre aucune perspective d'adhésion à l'Union européenne. Contrairement au programme MEDA qui s'adresse aux pays du Sud de la Méditerranée, il n'a pas pour objectif la réalisation d'une zone de libre échange avec l'Union européenne². Cependant, la plupart des pays éligibles au programme (à l'exception de l'Asie centrale) appartiennent au périmètre de la "Politique de voisinage". A ce titre, parmi les actions soutenues par TACIS, celles se rapportant directement à la politique de voisinage ont bénéficié de 75 M€ d'engagements pour la période 2004-2006, soit un peu plus de 10 % des fonds TACIS engagés au cours de la même période pour des actions régionales.

1) Règlement CE/Euratom N° 99/2000 du 29 décembre 1999.

2) Le programme MEDA a pour objectif, notamment, la réalisation d'une zone de libre-échange avec l'Union européenne d'ici 2010. Cf. Granell (F), *La coopération au développement de la Communauté européenne*, Edition de l'Université de Bruxelles, 2005.

12 pays bénéficient du programme TACIS : quatre pays d'Europe de l'Est : la Moldavie, la Biélorussie, la Fédération de Russie et l'Ukraine ; trois républiques transcaucasiennes : l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie ; enfin, cinq républiques d'Asie centrale : le Kazakhstan, le Kirghizstan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan. La Mongolie, qui a bénéficié du programme TACIS jusqu'en 2004 a ensuite été intégrée dans le groupe des pays bénéficiaires du programme ALA (Amérique latine et Asie).

La coopération avec les pays de la zone TACIS s'organise, comme pour les autres zones géographiques de l'aide extérieure de la CE, autour de deux types de programmes : les programmes bilatéraux et les programmes multilatéraux. Pour chacun d'entre eux, des documents de stratégie pays (DSP) ou des documents de stratégie régionaux (DSR) couvrant en général la période 2002-2006 ont été adoptés en 2001 et 2002. Des programmes indicatifs nationaux (PIN) précisant pour une période de 2-3 ans les actions européennes au sein des DSP-DSR ont été également adoptés à différentes reprises. Enfin, des programmes d'action nationaux ou régionaux fixent la liste des programmes et projets que la Commission a l'intention de lancer au cours d'une année. Pour la période 2004-2006, la ventilation des 1.442 Mds€ de TACIS entre les programmes nationaux et régionaux est la suivante :

- Enveloppe pays : 735 M€ (51 %)
- Enveloppe régionale : 149 M€ (10 %)
- Programme de sécurité nucléaire : 429 M€ (30 %)
- Coopération transfrontalière : 129 M€ (9 %)

Arrivé à ce terme en fin d'année, le programme TACIS sera remplacé par l'Instrument européen de voisinage.

II. Une coopération centrée sur l'appui à la transition économique et politique, ainsi que sur le renforcement de la sécurité nucléaire.

1. Les actions régionales.

La coopération européenne vise à promouvoir la coopération inter-étatique, inter-régionale et transfrontalière, non seulement entre les pays bénéficiaires eux-mêmes, mais aussi entre l'Union européenne et les pays concernés. Concrètement, elle a notamment pour objectif d'aider les régions transfrontalières à surmonter leurs problèmes spécifiques de développement (mise en place de réseaux énergétiques et de transports), de réduire les risques transnationaux de pollution, et de promouvoir la transition démocratique des pays de la CEI.

1.1. La mise en place de réseaux énergétiques et de transports

1.1.1. Le programme régional "INOATE" a pour objectif d'améliorer la coopération entre les producteurs, les transporteurs et les consommateurs de pétrole et de gaz dans la zone TACIS. Il vise à promouvoir des investissements communs entre les pays concernés et à encourager l'adaptation des réseaux aux normes internationales, particulièrement en matière environnementale et de sécurité. En 2005, le programme INOATE a été doté de 6 M€ d'engagements.

1.1.2. Le programme "TRACECA", dont le secrétariat est installé à Bakou, en Azerbaïdjan, vise quant à lui à soutenir le développement d'un couloir de transport Est-Ouest entre l'Europe et l'Asie centrale, via le Caucase. Le désenclavement de ces pays devrait leur permettre d'accéder plus facilement aux marchés européens et mondiaux, et de stimuler leurs échanges et la coopération régionale. En 2005, le programme TRACECA a été doté de 10 M€ d'engagements.

1.2. La coopération transfrontalière : le programme "Cross-Border Cooperation Programme" (CBC) a pour objectif de renforcer la coopération trans-frontalière entre les nouveaux États membres de l'Union européenne et les pays de la CEI (notamment, Russie/Finlande, Lettonie/Lituanie/ Biélorussie,

Lituanie/Pologne/Russie, Hongrie/Slovaquie/Ukraine). Ce programme s'articule autour de trois thèmes : le développement économique, via, en particulier, celui des PME, la préservation de l'environnement et le contrôle des frontières (lutte contre l'immigration illégale, les maladies transmissibles, les trafics de personnes). En 2005, 65 M€ ont été engagés pour la coopération transfrontalière, dont 39 M€ dans le cadre de la politique européenne de voisinage. Les actions transfrontalières sont cofinancées par le programme communautaire interne INTERREG, ce qui a conduit à la rédaction d'un guide de la coordination entre les programmes TACIS et INTERREG.

1.3. La coopération dans le domaine de l'environnement.

1.3.1. TACIS finance plusieurs initiatives dans le domaine de l'environnement : la gestion frontalière de certains bassins fluviaux, qui s'étendent sur neuf pays, l'assainissement de la mer Caspienne, avec un contrôle des espèces toxiques envahissantes, et la protection des ressources en eau du Kazakhstan. En 2005, quatre projets régionaux dans le domaine de l'environnement ont ainsi été adoptés, pour un montant total de 25 M€ d'engagements.

1.3.2. Par ailleurs, cherchant à tirer des leçons de l'accident nucléaire de Tchernobyl, le programme TACIS finance des actions de renforcement de la sécurité de 14 centrales nucléaires dans les états issus de l'Union soviétique. Il s'agit, en particulier, d'améliorer la sécurité du transport des matières radioactives, et, plus globalement, de développer une "culture de la sécurité nucléaire" dans la coopération UE-CEI, *via* une assistance technique à la conception et la surveillance des centrales nucléaires, ainsi qu'au traitement des déchets radioactifs. En 2005, le montant total des opérations financées par TACIS dans le domaine de la sécurité nucléaire s'est élevé à 95 M€.

Pour la coopération dans le domaine environnemental, l'Union européenne coopère dans certains cas avec la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) et l'Agence internationale de l'énergie atomique³.

1.4. La coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

L'Union européenne soutient, tant au niveau régional que national, la transition démocratique des pays de la CEI. Au plan régional, son action se concentre essentiellement sur la lutte contre le crime organisé (trafic de drogue et d'êtres humains), et sur la lutte contre l'immigration illégale. L'Europe intervient également pour faciliter les flux entre la Russie et l'enclave de Kaliningrad, enchâssée dans le territoire de l'Union. En 2005, elle a engagé 12,6 M€ dans des opérations liées au secteur Justice et Affaires intérieures.

2. Les actions bilatérales en faveur des pays de la CEI.

Les actions soutenues par le programme TACIS se concentrent dans chaque pays (*voir*) sur 2 ou 3 secteurs prioritaires définis parmi les domaines d'intervention suivants :

- les réformes institutionnelles, juridiques et administratives,
- le développement du secteur privé et le développement économique (réforme du secteur bancaire ou financier, notamment),
- l'atténuation des conséquences sociales de la transition (réformes des systèmes de santé, de retraite, reclassement des personnes),
- le développement de réseaux d'infrastructures,
- la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles (alignement sur les normes communautaires, gestion durable des ressources naturelles),
- le développement de l'économie rurale (privatisation et redistribution des terres).

3) En 2005, 7 M€ ont été engagés en faveur de la BERD pour le développement des services financiers en Ukraine.

Pour la période 2004-2006, les 735 M€ d'actions bilatérales se répartissent de la manière suivante :

- réforme institutionnelle, légale et administrative : 396 M€
- développement du secteur privé : 256 M€
- accompagnement des conséquences sociales de la transition : 222 M€.

A cela, il faut ajouter des actions dans le domaine de la sécurité nucléaire.

III. Bilan et perspectives de l'aide communautaire dans les pays de la zone TACIS.

1. Un bilan contrasté.

Les pays de la zone TACIS ont hérité des infrastructures de l'Union soviétique, ce qui, dans un premier temps, les plaçait a priori dans une position plus favorable que d'autres pays ayant des revenus par habitant similaires. Cependant, les premières années de la transition économique et politique (stabilisation macro-économique, privatisations et libéralisation des prix et des marchés) se sont accompagnées d'une dégradation générale des indicateurs sociaux des pays de la région⁴. Plus récemment cependant, une forte croissance économique a permis une réduction de la pauvreté, notamment au Kirghizstan, en Moldavie et en Russie.

L'objectif de réduction de la pauvreté ne figure pas en tant que tel dans le règlement TACIS. Cependant, il a été introduit dans le volet "gestion des conséquences sociales de la transition" de la plupart des programmes d'action annuels, et dans le document de stratégie 2002-2006 pour l'Asie centrale qui concerne l'Ouzbékistan, le Kirghizstan et le Tadjikistan.

Le rapport 2006 d'évaluation du programme TACIS commandité par la Commission a conclu⁵ que l'impact le plus visible de TACIS apparaissait dans le domaine des réformes institutionnelles, légales et administratives, et, dans une moindre mesure, dans celui du développement de l'économie et du secteur privé. En revanche, l'impact de TACIS est moins net pour ce qui concerne la gestion des conséquences sociales de la transition et le renforcement de la coopération transfrontalière.

Si l'on considère le domaine de l'éducation – dans le cadre de la poursuite des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) - on constate qu'en dépit de progrès, des pays tels l'Arménie, la Biélorussie et la Géorgie ou le Tadjikistan présentent des retards importants, en particulier pour ce qui concerne l'accès des femmes à l'éducation.

Dans le domaine de **la santé**, les défis auxquels les pays de la région sont confrontés sont encore plus grands : la plupart des pays du Caucase et d'Asie centrale n'atteindront pas l'OMD concernant la santé d'ici à 2015 en matière de mortalité maternelle et infantile. En Géorgie, la mortalité maternelle a même tendance à augmenter. La réduction de la mortalité des enfants de moins de cinq ans est également limitée. La qualité médiocre des hôpitaux secondaires et les "*bakchichs*" fréquemment demandés contribuent à expliquer ces résultats⁶. En outre, le taux d'expansion du VIH-SIDA dans la zone TACIS apparaît comme le plus important du monde. Cependant, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie et l'Ukraine sont en passe d'atteindre les OMD dans le domaine de la santé.

L'accès à l'**eau** est assez bien assuré dans la région. Toutefois, la faiblesse des investissements dans le domaine des infrastructures se traduit par une détérioration de ces dernières ainsi que de la qualité

4) Szczesna (A), Pays de la CEI sur la voie de la transition : succès en demi-teinte pour le programme TACIS, Notre Europe, Etudes et Recherches, juin 2004. Egalement : Commission européenne, Rapport annuel 2005, La politique de développement de la Communauté européenne. La mise en œuvre de l'aide en 2004, 2005.

5) Commission Européenne, Evaluation of Council Regulation 99/2000 (TACIS) and its-Implementation – ref. 728, janvier 2006.

6) Commission européenne, Rapport annuel 2005, La politique de développement de la Communauté européenne. La mise en œuvre de l'aide en 2004, 2005.

de l'eau consommée. Plus généralement, les actions TACIS dans le domaine de la **protection de l'environnement** et la gestion des ressources naturelles ont été d'autant plus efficaces qu'elle étaient conduites en coopération avec la BERD⁷.

S'agissant de la **sécurité nucléaire**, la fermeture des réacteurs de première génération et la culture de la sécurité nucléaire tardent à se mettre en place.

Quant aux **ratios paiements/engagements** qui avoisinent les 70 % au cours des années 2003 et 2004, ils sont très inférieurs à ceux constatés pour d'autres programmes⁸.

Les **tensions frontalières** (Tchéchénie, Haut Karabah notamment), compliquent et ralentissent la mise en œuvre des programmes régionaux. La résistance de certains États aux réformes dans le domaine de la gouvernance démocratique, les droits de l'homme et la lutte contre la corruption induisent en outre des retards dans la mise en œuvre des programmes européens. La Biélorussie, par exemple, tarde à signer les conventions de financement permettant la mise en œuvre de programme de gouvernance, et met de nombreux freins administratifs au travail des acteurs de la société civile sur son territoire⁹. **L'insuffisante coordination entre bailleurs de fonds** conduit parfois à ce que deux bailleurs, sans le savoir, financent les mêmes actions, ce qui implique des déperditions de fonds¹⁰. En outre, 60 à 70 % des **fonds communautaires destinés à la Russie transitent par de gros cabinets de consultants**, qui sous-traitent une partie de leurs actions, ce qui, encore une fois, peut limiter l'efficacité de l'aide¹¹. Le rapport de la Cour des Comptes, portant uniquement sur les plans d'action en Russie adoptés au cours de la période 1997-2000¹² note que les objectifs des programmes manquaient parfois de précision, que les hypothèses sous-jacentes n'étaient pas toujours réalistes. Il souligne également que le dialogue avec les responsables russes apparaissait parfois insuffisant, entraînant l'adoption de programmes "que les bénéficiaires finals ne souhaitaient pas réellement" et dont la mise en œuvre souffrait d'importants retards.

L'évaluation commanditée par la Commission européenne¹³, qui porte sur la période postérieure à la réforme de l'aide extérieure de 2000, et concerne l'ensemble de la zone TACIS pointe quant à elle les éléments suivants : la Commission aurait privilégié une approche par projets plutôt qu'une approche par programmes, ce qui aurait limité le champ du dialogue, l'appropriation et la flexibilité du système de coopération européenne. S'agissant de la gestion de l'information, la programme TACIS aurait souffert d'une mauvaise diffusion de ses résultats et d'une insuffisante mémoire institutionnelle, en raison des renouvellements fréquents de personnels.

2. Les perspectives d'évolution au delà de 2006.

Le programme TACIS a vocation à s'achever à la fin de l'année 2006, en raison de la mise en place du nouvel instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP).

Toutefois, le manque d'homogénéité entre les pays de la zone TACIS en termes de développement et de poids politique sur la scène internationale conduira à l'éclatement géographique de la zone. La Russie bénéficiera d'un partenariat stratégique spécifique avec l'Union européenne ; les cinq républiques d'Asie centrale - le Kazakhstan, le Kirghizstan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan – dont le niveau de développement est moindre, devraient quant à elles bénéficier des fonds d'un autre nouvel instrument, successeur de PVD/ALA, l'instrument de coopération au

7) Dans la zone MEDA, le ratio paiements/engagements a atteint 112 % en 2004.

8) Compte-rendus des 83ème et 84ème Comités TACIS.

9) MASSADA, "Les dessous de l'aide technique occidentale à la Russie", www.diploweb.com.

10) MASSADA, "Les dessous de l'aide technique occidentale à la Russie", www.diploweb.com

11) Cour des Comptes européennes, Rapport spécial 2/2006 relatif à la performance des projets financés dans le cadre de TACIS dans la Fédération de Russie, 2006.

12) Commission Européenne, Evaluation of Council Regulation 99/2000 (TACIS) and its-Implementation, op.cit, 2006.

développement et de coopération économique (ICDCE) ; seuls la Moldavie, la Biélorussie, l'Ukraine, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie font partie du "voisinage" de l'Union, et, à ce titre, bénéficieront des fonds de l'IEVP.

Pour la période 2007-2013, la région orientale du voisinage européen pourrait bénéficier au total de 3 746 M€ d'engagements, contre 7 184 M€ pour la région méditerranéenne¹³. Ces chiffres, qui incluent l'aide envisagée en faveur de la Russie, doivent toutefois être considérés avec prudence car les enveloppes sont encore en cours de négociation. Dans le cadre de la politique européenne de voisinage, la Commission envisage de consacrer 88 % aux actions bilatérales et régionales, 6,6 % aux actions thématiques, et 4,6 % aux actions de coopération transfrontalière.

Quinze ans après la chute du mur de Berlin, l'aide européenne aux pays de l'ex-URSS devrait entrer dans une nouvelle phase. Dans le cadre de la politique européenne de voisinage, la Commission envisage des efforts accrus¹⁴ pour améliorer la pertinence des projets et s'assurer qu'ils répondent effectivement aux besoins des pays partenaires. En Russie et Ukraine, l'accent devrait être particulièrement mis sur le renforcement du partenariat inter-institutionnel. L'approche par programmes, dans le cadre d'appuis budgétaires globaux ou sectoriels, devrait être préférée à l'approche par projets. Les mécanismes de suivi devraient enfin être renforcés. L'ensemble devrait contribuer à une amélioration de l'efficacité de l'aide européenne dans cette région.

13) Voir note n°2812 du Bureau des questions européennes de DPDEV/S, "Futur instrument de voisinage et de partenariat. Critères d'allocation et de programmations prévisionnelles de la Commission", *Note au Directeur général de la DGCI*, 1^{er} décembre 2005.

14) Commission européenne, *Rapport annuel 2005, La politique de développement de la Communauté européenne. La mise en œuvre de l'aide en 2004, 2005*.

15) Commission Européenne, *Evaluation of Council Regulation 99/2000 (TACIS) ans its Implementation, op. cit, 2006*.

Annexes

Aide extérieure dans la zone Tacis financée par le budget communautaire 2000-2004

€ million	2000	2001	2002	2003	2004
Engagements	449	426	432	504	504
Paievements	468	402	384	396	359

Nombre et type de programmes financés par Tacis en 2004

	Nombre de programmes et projets	Montants (en M€)
Commerce et développement	98	153,4
Intégration régionale		
Secteur macro-économique et social	41	71,8
Transports	12	20,2
Sécurité alimentaire et développement rural	31	57,7
Capacités institutionnelles/Bonne gouvernance	83	156,6
Autres	17	19,3
Total	282	479,0

Programmes régionaux thématiques en 2005

Gestion durable des ressources naturelles :	25 M€
- Investissements pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement :	13,5 M€
- Aide au programme OCDE de gouvernance de l'eau :	1,5 M€
- Gouvernance de l'eau :	6 M€
- Gestion transfrontalière du bassin fluvial Tobol-Irtysh :	4 M€
- Promotion du commerce et des investissements (réseaux) :	18 M€
- Programme TRACECA (transports) :	10 M€
- Intégration des réseaux de transports aux points frontaliers :	2 M€
- Programme INOGATE (énergie) :	6 M€
- Justice et affaires intérieures :	12,6 M€
- Aide à la coopération transfrontalière Ukraine-Moldavie :	6,6 M€
- Programme de gestion des frontières pour l'Asie centrale :	6 M€
- Mesures d'accompagnement des actions TACIS :	13,2 M€
- Sécurité nucléaire :	94,98 M€
- Soutien au Centre international de technologie et au Centre de technologie et de Science de l'Ukraine :	25 M€
- Programme TACIS de sécurité nucléaire :	69,98 M€
(dont 15,4 M€ d'actions multi-pays, 3 M€ d'assistance technique, 31,6 M€ en Russie, 17,9M€ en Ukraine, 0,8M€ au Kazakhstan, 0,7 M€ en Biélorussie, 0,58M€ de réserve).	
- Coopération transfrontalière :	65 M€
dont 39 M€ dans le cadre de la politique européenne de voisinage	

Programmes régionaux pour l'Asie centrale en 2005

- **Lutte contre les drogues en Asie centrale : 5 M€**
- **Environnement : 3 M€**
 - dont 1,5 M€ de soutien au Centre régional de l'environnement
 - et 1,5 M€ pour l'établissement d'une réserve dans la zone de Parmir-Alai
- **Transports : 2 M€** : Développement du port d'Aktau
- **Energie : 5 M€** : renforcement de la coopération énergétique en Asie centrale

NB. Les actions bilatérales en faveur des pays de l'Asie centrale sont présentées infra.

PROGRAMMES BILATERAUX

Pays Tacis	Total d'engagements	Programmes et projets adoptés
ARMENIE	PIN 2004-2006 : 20 M€	<p>En 2004 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soutien à la réforme institutionnelle, juridique et administrative : 13,5 M€ : mise en œuvre de l'accord de partenariat et de coopération, réforme des statistiques, des douanes, de la politique énergétique, décentralisation administrative), - Atténuation des conséquences sociales de la transition : 6,5 M€ : développement du système d'enseignement, formation professionnelle, protection sociale dans le domaine agricole, TEMPUS (1,5 M€), Bistro (séminaires de formation)
BIELORUSSIE	Programme d'action 2005 : 8 M€	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien à la réforme institutionnelle, juridique et administrative : 5,2 M€ : développement durable et environnement (1,5M€), TEMPUS (1,9 M€), soutien à l'unité nationale de coordination (0,6 M€, société civile : lutte contre le trafic d'êtres humains (1,2 M€) - Gestion des conséquences sociales de la transition : 2,8 M€ : soutien aux plus pauvres de la zone de Tchernobyl
AZERBADJAN	Programme d'action 2004-2005 : 15 M€	<ul style="list-style-type: none"> - Appui à la réforme institutionnelle, juridique et administrative : 7 M€ : appui à la mise en œuvre de l'accord de partenariat et de coopération, gestion des frontières, réforme du système de protection sociale, appui au ministère des Transports, appui à l'Unité nationale de coordination - Appui au secteur privé et assistance au développement économique : 5 M€ : développement économique régional, introduction de normes comptables internationales - Autres projets : 3 M€ : TEMPUS (0,75 M€), conseil en matière de politique (0,90 M€), programme institutionnel de création de partenariats (0,60 M€), statistiques (0,5M€), réserve (0,25 M€)

Pays Tacis	Total d'engagements	Programmes et projets adoptés
GEORGIE	Programme d'action 2006 : 22 M€	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien aux réformes par la mise en œuvre de l'accord de partenariat et de coopération, 4,1 M€ - Appui à la réforme de l'État de droit, 7,9 M€ - Prise en compte des conséquences sociales de la transition économique par la modernisation du système de santé, 7 M€ - Programme TEMPUS, 1 M€ - Réhabilitation de l'Ossétie du Sud, 2 M€
MOLDAVIE	Programme d'action 2005 : 42 M€	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien à la réforme institutionnelle, juridique et administrative : 22 M€ : réforme du système judiciaire, lutte contre le blanchiment, le terrorisme et la corruption (6 M€), mise en œuvre de l'accord de partenariat et de coopération (7,2 M€), réforme du système de santé (6 M€), TEMPUS (2,8 M€) - Soutien au secteur privé et au développement économique : 12 M€ : promotion des exportations et des investissements (4 M€), appui au développement régional (8 M€) - Gestion des conséquences sociales de la transition : 6 M€ - Facilité d'assistance technique (2M€)
RUSSIE	Programme d'action 2005 : 50 M€	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien à la réforme institutionnelle, juridique et administrative : 9 M€ : lutte contre le crime organisé et gestion des frontières (4 M€), sécurité des documents (2 M€), lutte contre le blanchiment et le terrorisme (3 M€) - Soutien au secteur privé et au développement économique : 8,5 M€ : développement du secteur de l'assurance (3 M€), appui au Centre de la technologie de l'énergie UE-Russie (3 M€), harmonisation des normes environnementales (2,5 M€) - Gestion des conséquences sociales de la transition : 6 M€ (création d'un Institut d'études européennes à Moscou (3 M€), promotion du dialogue social (3M€) - Programme spécial pour l'oblast de Kaliningrad : 10,5 M€ : renforcement des capacités administratives (7M€), coopération transfrontalière (3,5M€) - Autres programmes : 16 M€ : partenariat pour le développement institutionnel (5 M€), TEMPUS (10M€), Assistance technique (1 M€)
REGION NORD CAUCASE	Programme d'action 2005 : 50 M€	<ul style="list-style-type: none"> - Santé : Amélioration du système de santé en Tchétchénie, Ingouchie : 9,2 M€ - Education en Tchétchénie et Ingouchie : 5 M€ - Création d'emplois : accès au secteur bancaire, amélioration de l'environnement juridique et administratif, micro-finance dans le Nord-Caucase 5 M€ - Réserve : 0,8 M€

Pays Tacis	Total d'engagements	Programmes et projets adoptés
UKRAINE	Programme d'action 2005 : 88 M€	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien à la réforme institutionnelle, juridique et administrative : 35 M€ : gestion des frontières et lutte contre le blanchiment (10 M€), bonne gouvernance (médias, élections, service civil (10 M€), système judiciaire (7 M€), intégration dans les réseaux de transports (8 M€) - Soutien au secteur privé et au développement économique : 41 M€ : normes et standards (9 M€), services financiers incluant l'aide à la BERD (7 M€), secteur du charbon (10 M€), développement local durable (15 M€) - Gestion des conséquences sociales de la transition : 5,5 M€ : VIH-SIDA (1,5 M€), évaluation des avantages sociaux (4 M€) - Autres programmes : 6,5M€ : Assistance technique (1,5 M€), TEMPUS (5 M€)
KAZAKHSTAN	Programme d'action 2005 (dans le cadre du Programme d'action pour l'Asie centrale) : 3,4 M€	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien à la réforme institutionnelle, juridique et administrative : 3,4 M€ : programme TEMPUS (2 M€), programme IBPP de soutien à la société civile (1,4 M€)
KYRGYZSTAN	Programme d'action 2005 (dans le cadre du Programme d'action pour l'Asie centrale) : 15,250 M€	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien à la réforme institutionnelle, juridique et administrative : 8,750 M€ : mise en œuvre de l'accord de partenariat et de coopération (1,5 M€), statistiques (0,750 M€), TEMPUS (2 M€), IBPP (1M €), réforme du service civil et de la gestion des finances publiques (2,5M €), assistance à l'unité de coordination nationale (0,5M €), programme de conseil dans le domaine politique (0,5M €) - Gestion des conséquences sociales de la transition : 6,5M € (dans la vallée de Ferghana)
TAJIKISTAN	Programme d'action 2005 : (dans le cadre du Programme d'action pour l'Asie centrale) : 17,350 M€	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien à la réforme institutionnelle, juridique et administrative : 8,850 M€ : développement des statistiques (0,750 M€), TEMPUS (2 M€), formation professionnelle (1 M€), IBPP (1 M€), réforme administrative pour la réduction de la pauvreté (2,6 M€), lutte contre la corruption (1 M€), assistance à l'unité de coordination nationale (0,5 M€) - Gestion des conséquences sociales de la transition : 8,5 M€ : vallée de Ferghana (1 M€), amélioration du niveau de vie au Khatlon (7,5 M€)

Pays Tacis	Total d'engagements	Programmes et projets adoptés
TURKMENISTAN	Programme d'action 2005 : (dans le cadre du Programme d'action pour l'Asie centrale) : 5,750 M€	<p>- Soutien à la réforme institutionnelle, juridique et administrative : 5,750 M€ Soutien à la réforme institutionnelle, juridique et administrative : 5,750 M€ : développement des statistiques (0,750 M€), TEMPUS (2 M€), assistance à l'unité de coordination nationale (0,4 M€), programme de conseil en politique (0,6 M€), soutien à la réforme économique (1M€), développement rural et agricole soutenable (1M €)</p>
OUZBEKISTAN	Programme d'action 2005 : (dans le cadre du Programme d'action pour l'Asie centrale) : 9,250 M€	<p>- Soutien à la réforme institutionnelle, juridique et administrative : 6,250 M€ : développement des statistiques (0,750 M€), gestion des finances publiques (1,5 M€), TEMPUS (2 M€), formation du personnel pénitencier (1 M€)</p> <p>- Gestion des conséquences sociales de la transition : 3 M€ : Vallée de Ferghana</p>

Annuler la dette des pays pauvres : rétrospective et actualité (juin 2005)

La dette des pays en développement sera au cœur du G8 de Gleneagles, du 6 au 8 juillet prochain. Les ministres des Finances des pays les plus industrialisés ont déjà annoncé en juin des annulations de la dette multilatérale pour 18 pays. Le Sommet des Nations Unies de septembre prochain examinera également la situation des pays pauvres endettés. L'importance du sujet fait l'objet d'un consensus. Mais son traitement suscite encore de nombreuses polémiques .

Les Notes du jeudi s'aventurent cette semaine sur ce terrain brûlant. La présente étude ne vise pas à épuiser les différentes dimensions du sujet. Elle ne présente pas de cartographie du poids de la dette par pays ou région et n'approfondit pas la question des formes variables de la dette (dette publique/dette privée). Pour participer au débat, nous avons choisi d'aborder quatre points : l'émergence de la question des annulations de dette dans les enceintes internationales (1), le poids des annulations dans la structure de l'aide (2), les évolutions récentes des mécanismes de traitement de la dette (3) et l'état du débat à la veille du Sommet de Gleneagles (4).

I. La longue marche vers l'annulation de la dette

Pour répondre à une crise de la dette, le pays débiteur défaillant adresse une requête à ses créanciers publics et privés afin d'obtenir un report de ses échéances. Après un accord avec le F.M.I., les créanciers publics s'organisent dans le cadre du Club de Paris. Les créanciers bancaires privés peuvent en outre se réunir dans le cadre de comités de créanciers appelés par analogie "Clubs de Londres" dont la composition est décidée au cas par cas.

La Banque Mondiale et le F.M.I., importants prêteurs, ne pouvaient consentir, avant 1996, d'aménagement direct des échéanciers des concours déjà décaissés. Cette situation découlait du statut de créancier privilégié dont ces institutions bénéficient au sein du système financier international. L'ampleur de la crise de la dette, à la fin des années 70, a rapidement montré les limites du simple rééchelonnement. Les "traitements" types du Club de Paris ont dû progressivement s'assouplir, en faveur de l'idée, non plus d'un simple aménagement, mais d'une annulation de la dette pour les pays les plus pauvres.

1.1. Les financements privés en faveur des pays en développement ont augmenté dans les années 70, d'abord avec la création des marchés euro-obligataires puis, dans des proportions encore plus spectaculaires, sous l'effet du "recyclage" des petro-dollars après la forte hausse des prix du pétrole fin 1973. Les pays producteurs de pétrole ont en effet placé une grande partie de leurs recettes dans des banques occidentales. Or, la forte inflation et le faible rendement réel du capital qui caractérisaient à l'époque les pays de l'OCDE avaient déjà incité ces banques à rechercher dans les pays en développement des opportunités d'investissement. Grâce à des opérations consortiales, les pays en développement bénéficiaient donc de prêts importants de la part des banques. En 1979, les pays producteurs ont décidé une nouvelle hausse des prix du pétrole, ce qui a relancé l'inflation dans les pays de l'OCDE. Il en est résulté une augmentation des taux d'intérêt, en particulier aux États-Unis, qui a entraîné une appréciation du dollar à une époque où le monde en développement avait accumulé une dette colossale, pour l'essentiel libellée en dollar.

1.2. Après que le Mexique a annoncé, en 1982, qu'il n'était plus en mesure de continuer à rembourser sa dette, une réaction en chaîne a conduit à une contraction notable des apports privés aux pays en développement jusqu'à la fin des années 80. En outre, le changement d'échelle a amorcé une évolution notable du traitement de la dette, qui a permis une meilleure prise en charge par les banques des créances commerciales, les États consentant progressivement à les autoriser à enregistrer des non-valeurs sur leurs crédits souverains¹ : le cas mexicain, du fait de l'importance de la dette en jeu et de la menace de la répudiation massive de la dette par les pays débiteurs, a déclenché une première prise de conscience ; il a été le point de départ de nombreux rééchelonnements, assortis en général d'apports d'argent frais ; le plan Baker², en octobre 1985 puis le plan Brady³, en mars 1989 ont en outre permis une reconnaissance élargie par les pouvoirs publics des principaux pays créanciers que la crise de la dette requiert un traitement particulier de la solvabilité des banques.

1.3. S'agissant des créances publiques envers les pays les plus pauvres, les G7 successifs se sont penchés sur la question, et ont produit des mesures de plus en plus libérales, des Termes de Toronto (1988 - annulation d'un tiers des échéances faisant l'objet d'une consolidation au Club de Paris) ou de Londres (1991 - annulation de 50 % des échéances consolidées) à Naples (1994), où le taux d'annulation des échéances est porté à 67 % pour les pays les plus pauvres éligibles aux financements de l'AID, avec l'innovation importante que constitue la possibilité d'une annulation du stock au terme d'une période probatoire.

Enfin, à Lyon (1996), avec le lancement de l'initiative en faveur des "Pays pauvres très endettés" - PPTE (HIPC en anglais) les créanciers du Club de Paris ont porté le taux d'annulation à 80 %. Ensuite, dès septembre 1996, la Banque mondiale obtenait un premier pas vers la réduction de la dette des plus pauvres en faisant approuver le financement d'un plan d'allègement de la dette.

1.4. L'innovation PPTE réside dans la prise en considération de l'ensemble de la dette publique de ces pays, autant bilatérale que multilatérale, permise par la remise en cause du dogme de l'impossibilité de l'annulation des créances multilatérales. Mais la première version de l'initiative PPTE s'est rapidement avérée insuffisante puisque sur les 41 pays initialement sélectionnés par la Banque mondiale, seuls 7 étaient finalement concernés, pour des montants faibles et à des conditions inadaptées. Les décisions du G8 de Cologne (1999) puis d'Okinawa ont répondu en grande partie aux demandes de la société civile (mouvement Jubilé 2000) et à la prise en compte de l'insolvabilité définitive de cette dette.

L'initiative de Cologne prévoyait un allègement des créances publiques, commerciales et des créances multilatérales afin que les pays atteignent un niveau de dette considéré comme "soutenable" - soit un ratio de dette en valeur actuelle nette sur exportations de 150 % ou un ratio de dette en valeur actuelle nette sur recettes fiscales de 250 %.

L'annulation repose sur un mécanisme en deux temps : sur la base de l'établissement d'un DSRP⁴ intérimaire, le pays se voit octroyer de premiers aménagements substantiels sous forme d'un traitement d'échéances (point de décision) ; après une période de transition et sur la base d'un DSRP complet, le pays atteint le point d'achèvement, après lequel les annulations sont définitivement acquises (annulations de stock).

En outre, plusieurs créanciers du Club de Paris – en particulier la France - accordent des allègements de dette additionnels qui permettent d'annuler jusqu'à 100 % des créances éligibles.

1) Crédits consentis à des États, par opposition aux crédits non souverains, consentis aux entreprises par exemple.

2) Secrétaire américain au Trésor d'alors.

3) Secrétaire américain au Trésor d'alors.

4) Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, exercices imposés par le FMI et la Banque Mondiale à l'origine de l'initiative PPTE, mais qui deviennent progressivement l'expression, par l'État, de sa stratégie de développement et s'imposent désormais comme des cadres de référence pour tous les bailleurs de fonds. Ils fixent des objectifs assortis d'indicateurs de résultats - en termes de lutte contre la pauvreté. Les DSRP sont parfois suffisamment larges pour ne pas être véritablement contraignants dans le choix des secteurs d'intervention. Certains cependant offrent une véritable hiérarchisation des priorités

II. Les prêts du passé pèsent sur l'APD d'aujourd'hui.

2.1. Le débat sur la vertu des prêts et des dons en matière de financement du développement reste animé depuis la création de la Banque mondiale puis des banques régionales de développement. Outre ces institutions (et la Banque européenne d'investissement), si les grands pays de l'OCDE ont des guichets de financement par prêts de leurs *exportations*, encadrés par des règles OCDE ("Arrangement"), qui peuvent contribuer à l'endettement des pays en développement, seuls trois pays gardent une activité substantielle de prêt en faveur d'*opérations de développement*, avec une banque ad hoc : l'Allemagne (KfW), la France (AFD) et le Japon (JBIC). Mis à part ces pays, une certaine spécialisation instrumentale s'est établie, avec un rôle déterminant des bilatéraux dans le financement par dons du développement (à hauteur de plus de 80 %) et une prééminence des multilatéraux dans la dette publique.

Depuis les premiers défauts de paiement des années 50, la gestion internationale de la dette par les grands pays créanciers a été fondée sur la reconnaissance d'une responsabilité partagée du créancier et de l'emprunteur. Cette reconnaissance s'est affirmée progressivement, sans toutefois sortir du domaine du non-dit, avec la mise en place de modalités de rééchelonnement du service de la dette de plus en plus libérales.

2.2. Lors du lancement de l'initiative visant les pays pauvres très endettés (PPTE), en 1996, au G7 de Lyon permettant pour la première fois des annulations multilatérales, la communauté des bailleurs de fonds avait formulé un engagement d'additionnalité de l'effort d'annulation par rapport aux flux d'aide publique au développement (APD) existants, engagement important eu égard à l'effort financier considérable que représentent les annulations. Cet engagement, qui assurait la cohérence de l'initiative, ne paraît toutefois pas se décliner concrètement par bénéficiaire ou par donateur, mais plutôt en termes d'engagement plus global en faveur du développement. En 2003, le total des annulations de dettes comptées en APD par les pays du CAD de l'OCDE s'élevait à un peu plus de 9 milliards de dollars, soit environ 14 % de l'APD totale. Ce chiffre pourrait encore s'accroître à court terme, avec des décisions sur la dette du Nigeria ou d'autres pays à dette très élevée et jusqu'à présent non inclus dans les initiatives PPTE. En ce qui concerne la France, la part des annulations de dette dans l'APD est l'une des plus élevées des pays du CAD, atteignant 40 % de l'aide bilatérale.

III. D'autres pistes pour une grande efficacité en termes de développement.

3.1. La réflexion sur l'efficacité de l'aide interroge de plus en plus les *critères d'allocation*. Consentir une annulation de dette revient à favoriser dans les mécanismes d'allocation les pays qui ont recouru fortement à l'endettement, et qui ont dénoncé leurs engagements internationaux. Il s'agit d'une prime à la mauvaise gouvernance économique et financière et d'un défaut d'équité, puisque le bénéfice de cette forme d'APD est fondé non pas sur un diagnostic ou des critères de performance, mais sur une relation de force avec un prêteur.

En revanche, les annulations de dette ont le mérite de représenter une sorte d'aide budgétaire qui répond particulièrement bien à certains critères d'efficacité mis en relief par la Déclaration de Paris : totale non affectation, total déliement, stabilité, flexibilité et bonne prédictibilité.

De plus, les doutes sur les vertus des annulations de dette ne condamnent pas automatiquement l'aide sous forme de prêts. L'aide par prêts a une double *efficacité spécifique*, par les effets levier qu'elle réalise en termes de financements, et par la nature de la relation contractuelle qu'elle requiert ; à ce titre, une étude du FMI (2003) affirme que les prêts sont un facteur de mobilisation des ressources domestiques plus fort que les dons.

3.2. Au delà de sa participation à l'initiative PPTE, la France consent en faveur de certains pays un effort additionnel d'annulation de la dette qui prend la forme de *contrats de désendettement-développement* (C2D)

Les C2D consiste à re-financer par dons, après atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE, les échéances dues par les pays bénéficiaires concernant des prêts APD⁵. Les dons sont affectés soit au financement global de stratégies nationales de lutte contre la pauvreté (Mozambique, Bolivie, Ghana, Madagascar), soit à des programmes sectoriels : santé, éducation, développement rural ou local. La remise de dette s'inscrit dans la durée puisque les échéances des prêts s'étalent souvent sur une vingtaine d'années, sous la forme de plusieurs C2D successifs conclus chacun pour trois ans. Toutefois, les échéances les plus importantes se concentrent le plus souvent sur la première décennie.

Sur les 38 pays éligibles à l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE), une vingtaine devraient bénéficier à terme du mécanisme C2D dans la mesure où la France détient des créances d'APD sur ces pays. *Huit pays* qui ont atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE ont déjà signé un premier C2D avec la France⁶. Les C2D ainsi conclus portent sur un montant global de 130 M€ et ont engendré jusqu'à ce jour des flux de refinancement de 57 M€, dont les deux tiers ont été effectivement décaissés.

Les C2D ont été l'occasion, dans les pays éligibles, d'aligner notre aide sur les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et de donner une réelle impulsion au principe d'harmonisation. Ils contribuent tout particulièrement aux engagements souscrits par la France pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) : éducation de base (C2D Tanzanie et Nicaragua, volet éducation du C2D Mauritanie) pour atteindre l'OMD 2 "assurer une éducation primaire pour tous", santé (C2D Ouganda et volets santé des C2D Mozambique et Bolivie) pour les objectifs 4, 5 et 6... Cet instrument permet en outre d'assurer une bonne prévisibilité des flux d'aide, nécessaire pour nos partenaires qui peuvent s'engager à long terme sur les programmes (ex : lutte contre VIH/SIDA au Mozambique, éducation pour tous en Mauritanie).

Les C2D ont également permis de renouveler le partenariat avec les organisations de la société civile et d'entretenir un dialogue stratégique avec la Plate-Forme Dette et Développement, réunissant les principales organisations de la société civile (ONG, syndicats...) préoccupées par les questions de dette. Ce dialogue fructueux devrait déboucher à court terme sur l'association de représentants de la société civile à la préparation de programmes C2D. En outre, les C2D s'articulent avec les opérations de renforcement et de structuration de la société civile menées par la DGCID/MCNG (Mission pour la coopération non gouvernementale).

Sur le terrain, le pilotage stratégique du C2D et la représentation de la France dans les mécanismes d'harmonisation multi-bailleurs se font sous la responsabilité de l'Ambassadeur. Les C2D doivent également s'inscrire dans les Documents cadres de partenariat (DCP) préparés sous son autorité. Enfin, des évaluations indépendantes du mécanisme C2D sont effectuées, en tenant compte des montants des C2D engagés. Ces évaluations, pilotées par le bureau de l'évaluation de la DGCID, associent les services de l'évaluation de la DGTPE et de l'AFD. Elles seront rendues publiques.

Le CICID du 18 mai dernier a souhaité rénover les modalités de mise en œuvre des C2D afin notamment d'alléger le dispositif pour les C2D de faible montant (cf. encadré).

5) En effet, seuls sont concernées les annulations inhérentes à des prêts dont le décaissement avait été déclaré en APD. C'est pourquoi ces annulations ne peuvent pas être à leur tour déclarées, à l'exception de la partie concernat les annulations d'intérêts

6) Mozambique (1^{er} C2D signé en novembre 2001, 2^{ème} C2D en novembre 2004), Ouganda (1^{er} C2D en mars 2002), Bolivie (1^{er} C2D en mai 2003), Tanzanie (1^{er} C2D en juin 2003), Mauritanie (1^{er} C2D en juillet 2003), Ghana (1^{er} C2D en novembre 2004), Madagascar (1^{er} C2D en février 2005) et Nicaragua (1^{er} C2D en mars 2005).

CICID du 18 mai 2005 - relevé de conclusions

Extrait sur les contrats de désendettement développement (C2D) :

Les contrats de désendettement et de développement (C2D) ont contribué, depuis trois ans, à la modernisation de notre aide. Cet instrument sera rendu plus lisible et efficace à l'avenir, en déconcentrant sa gestion sous l'autorité des ambassadeurs, en renforçant le rôle de l'AFD dans la mise en œuvre des C2D dans la Zone de solidarité prioritaire et en allégeant le dispositif pour les contrats de faible montant. Cet allègement consistera à resserrer l'échéancier de remboursement avec l'accord avec les pays bénéficiaires, à *affecter les fonds à des programmes déjà engagés par l'AFD* et à déléguer leur gestion à des partenaires européens, dans le cadre d'accords dits de "partenariats silencieux".

IV. Développements sur la dette multilatérale en amont du G8 et position de la France.

Présidente du Club de Paris, la France joue un rôle moteur dans la réflexion sur la dette. La DGTPE assure le Secrétariat général du Club de Paris et prépare les positions françaises.

Le G7-finances s'est prononcé au début du mois de juin 2005 pour l'annulation à 100 % de la dette multilatérale à l'égard de l'AID, de la Banque africaine de développement et du FMI pour les pays ayant franchi le point d'achèvement de l'initiative. Au total, l'accord porte sur l'annulation de 55 milliards \$ de dettes, dont 6 milliards \$ dus au Fonds monétaire international (FMI), 44 à la Banque mondiale et 5 à la Banque africaine de développement (BAD). "*Nous présentons la plus large déclaration jamais faite par des ministres des finances sur la question de la dette, de l'aide au développement et de la lutte contre la pauvreté*", a déclaré Gordon Brown, Chancelier de l'échiquier. Les 18 pays ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE –Pays Pauvres Très Endettés⁷ bénéficieront immédiatement d'allègement de la dette pour un montant de 40 milliards de dollars. Neuf autres pays pourraient également bénéficier d'une annulation de dette dans les 12 à 18 prochains mois, pour un montant de 11 milliards de dollars. Enfin, un groupe de 11 pays pourra bénéficier d'une annulation de 100 % de leur dette, pour un montant de 4 milliards de dollars, une fois qu'ils auront franchi le point d'achèvement de PPTE.

La France a plaidé en faveur de la stricte préservation de la viabilité financière des institutions multilatérales. Le G8 s'est ainsi engagé à compenser intégralement le coût des annulations de dette pour l'AID et le FAD en apportant des ressources supplémentaires à l'occasion des futures reconstitutions des fonds multilatéraux. En outre, la France a soutenu la mobilisation de ressources internes au FMI de manière à préserver la capacité d'intervention du Fonds dans les pays les plus pauvres (notamment dans le cadre des programmes FRPC). Dans le cas où les ressources du FMI ne permettraient pas de couvrir entièrement cette annulation, les pays du G8 fourniraient eux-mêmes une contribution. L'option de procéder à de nouvelles ventes des réserves d'or du FMI a été rejetée par les États-Unis.

⁷ Ces 18 pays sont : le Bénin, la Bolivie, le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Ghana, le Guyana, le Honduras, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Nicaragua, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie

Rapport du PNUD 2005 : aide, commerce et sécurité (octobre 2005)

Le 16^{ème} Rapport annuel du PNUD sur le développement humain, publié le 7 septembre 2005, s'inscrit dans le contexte du Sommet des Nations unies réuni quelques jours plus tard. Les rapports des années précédentes se concentraient sur des aspects spécifiques et les conditions permettant un développement humain dans telle ou telle de ses composantes. L'édition 2005 apporte une contribution globale au débat sur la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Sous le titre "La coopération internationale à la croisée des chemins", le rapport lance deux messages : malgré les progrès et les promesses d'augmentation de l'aide publique au développement (APD), notamment celles du G8, les OMD ne seront pas atteints en 2015 sur la lancée actuelle de l'aide. De plus, au-delà de l'aspect quantitatif, et c'est le deuxième message, on n'y parviendra pas en suivant le modèle actuel de coopération internationale. Pour qu'elle soit plus performante, il faut réformer l'aide publique (plus d'aide, sécurisée à long terme et mieux employée), le commerce international (changer les règles commerciales inéquitables qui compromettent les perspectives de croissance des PED) et la sécurité (briser le cercle vicieux de la pauvreté et des conflits violents).

Le rapport analyse la situation au regard du développement humain sur la base d'indicateurs (IDH), en analysant les facteurs favorables et défavorables à la réalisation des OMD afin de proposer des recommandations pour les atteindre.

I. L'état des lieux

Le rapport dresse un palmarès statistique de 177 pays - le PNUD ne dispose que d'éléments disparates sur les 16 restant - l'année considérée étant 2003. Les données proviennent des États. Le développement humain y est analysé d'une part au regard de 32 indicateurs, eux-mêmes subdivisés en rubriques, d'autre part selon un indicateur composite intégrant l'espérance de vie, l'alphabétisation et le PIB par habitant. Le classement des pays varie selon les indicateurs¹.

Le bilan est contrasté et ne suit pas nécessairement la courbe de la croissance, ni celle du revenu par habitant ; le cas des pays où le développement humain progresse plus vite que la richesse est l'exception (le Bangladesh en est une). C'est souvent la santé qui grève la performance. 61 pays sont classés dans la catégorie des faibles revenus (moins de 2 \$ par jour, soit sous la barre des 765 \$ par an), et 32 d'entre eux ont un faible développement humain. Ce sont ces derniers qui cumulent les handicaps de la pauvreté et la plus faible offre des services essentiels. Ce sont presque exclusivement des pays de l'Afrique sub-saharienne (seul Haïti fait partie de ce groupe) ; seuls dix pays de l'Afrique subsaharienne ont atteint un développement humain moyen. Le Niger a l'indice global le plus mauvais, précédé, dans l'ordre, du Sierra Leone, du Burkina Faso, du Mali, du Tchad, de la Guinée Bissau, du Centrafrique et de l'Éthiopie.

¹ Voir tableaux en annexe

² La fondation allemande Bertelsman classe le Botswana parmi les trois premiers PED (sur 119) les mieux gérés.

Sur une longue période, par rapport à 1990, 18 pays connaissent une régression, 12 en Afrique et 6 parmi les anciennes républiques soviétiques. L'Afrique du Sud, notamment à cause de la pandémie du VIH/SIDA, perd 35 places dans le classement, le Zimbabwe 23. Le Botswana, pourtant souvent cité comme un modèle de développement économique², voit l'espérance de vie moyenne de sa population plafonner à 35 ans et perd 21 places. Ailleurs, l'Inde et la Chine, malgré leur croissance économique rapide, connaissent une aggravation de la mortalité infantile. L'Indonésie, par exemple, est mieux placée que l'Inde de ce point de vue.

II. Des perspectives sombres

Malgré des progrès globaux³ depuis l'an 2000 dans tous les domaines - en particulier l'alphabétisation, l'écart entre les sexes, la pauvreté extrême (moins de 1 \$ /jour), le revenu moyen par habitant - les OMD ne seront pas atteints en 2015. Plus grave, **la convergence entre pays riches et PED se ralentit depuis 1990 dans de nombreux domaines, comme l'espérance de vie.**

Les domaines où sont enregistrés des progrès sont très variables. **Dans le meilleur des cas, seuls certains OMD seront atteints par quelques pays.** Les déficiences les plus marquées concernent la mortalité infantile, l'accès à l'eau, la pauvreté extrême et la malnutrition ainsi que l'égalité des sexes. Les principales raisons en sont une trop faible croissance et un creusement des inégalités structurelles à l'intérieur des pays⁴.

III. L'inégalité, principale cause du sous-développement humain.

Le rapport insiste sur les ravages des inégalités internes qui ont un effet démultiplicateur. Ainsi, la faiblesse des revenus, souvent couplée à l'inégalité entre les sexes, entraîne la malnutrition des mères, cause d'une augmentation de la mortalité infantile.

Le PNUD fait de la réduction des inégalités internes la pierre angulaire du développement humain. La croissance doit être orientée en faveur des pauvres⁵. Le débat est entre priorité à la hausse relative ou absolue des revenus des pauvres. Faut-il sacrifier de la croissance pour diminuer les inégalités, ou à l'inverse favoriser la croissance au prix d'un creusement des inégalités. L'alternative n'est pas facile à trancher car la priorité à la réduction de la pauvreté peut aboutir à une augmentation moindre du revenu des pauvres que dans le cas d'une croissance forte.

Le PNUD opte néanmoins pour la primauté de la réduction des inégalités car elle produit davantage de développement humain que si celui-ci n'est qu'un sous-produit de l'augmentation de richesse du pays. **De plus, à moyen terme, les pauvres peuvent devenir ainsi eux-mêmes des moteurs de la croissance.** Cela d'autant plus que, dans le cas contraire, les pauvres sont perdants non seulement pour l'éducation, la santé, mais aussi les transports, l'accès au crédit, etc. , tous domaines qui influent sur la possibilité des pauvres d'augmenter leur productivité.

3) Mais très inégaux selon les pays et régions (l'Afrique subsaharienne est globalement en régression), et à l'intérieur de chaque pays en fonction des domaines.

4) Sur la base de la projection des tendances actuelles, 65 pays n'atteindront pas un OMD avant 2040 ; l'Afrique devrait attendre 2115 pour les atteindre tous.

5) Sur le "développement pro-pauvres", voir "La lettre des économistes de l'AFD", N°9/ juin 2005

IV. La nécessaire réforme de l'aide, du commerce et de la gestion des crises violentes.

L'aide au développement

Le rapport analyse les problèmes qu'il impute aux bailleurs, mais aussi aux PED, dans un usage insatisfaisant de l'aide. Tout d'abord, **le financement de l'aide est déficient à plusieurs titres**. Il existe un trop large écart entre les promesses et la réalité des décaissements. Les bailleurs ont tendance à opérer une sélectivité en fonction d'intérêts géostratégiques tandis que les conditionnalités qu'ils imposent sont parfois inversement proportionnels à la capacité des PED (les PMA vont être traités plus rigoureusement). L'articulation est souvent mauvaise avec les structures et les politiques du pays bénéficiaire : il faut que l'aide d'une part s'inscrive dans une stratégie du récipiendaire de lutte contre la pauvreté, d'autre part soit gérée selon le circuit normal de la dépense publique des PED, faute de quoi elle induit des effets pervers (culture de dépendance, baisse du rendement de l'impôt, sape des capacités de l'administration).

Le rapport critique l'efficacité insuffisante de l'aide pour toute une série de raisons. Elle n'est pas suffisamment prévisible. Pis, sa volatilité est la plus grande chez les plus pauvres qui sont ceux qui en dépendent le plus. Elle répond à des conditionnalités variables selon les organisations ou les bailleurs, ce qui nuit à l'appropriation par les PED. L'aide est encore en partie liée, ce qui renchérit le coût des projets. Enfin, elle est hors budget au lieu de participer du renforcement du système de gestion des finances publiques des PED et crée de véritables institutions parallèles avec des règles de gestion et de comptabilité différentes de celles de l'administration.

Enfin la gouvernance de l'aide souffre d'une insuffisante multilatéralisation. Le rapport se fait l'avocat d'initiatives tels que le fonds GAVI⁶ ou Fast Track⁷.

Cette analyse conduit le PNUD à **un certain nombre de recommandations** :

- réduction de l'endettement jusqu'à un niveau viable ("sustainable"), le prêt gardant ses vertus ;
- inclusion de l'APD dans les budgets nationaux des PED et utilisation des systèmes de gestion des approvisionnements et des budgets publics d'ici 2010 ;
- passage progressif de la part du soutien budgétaire à 70 % de l'aide d'ici 2010 ;
- rationalisation des pratiques des donateurs et pluriannualité des engagements ;
- transparence de l'aide.

Le commerce international

L'inéquité des règles du commerce international est pour le PNUD un deuxième obstacle majeur au développement humain. Elle revêt de nombreux aspects :

- **accès insuffisant aux marchés des pays riches** (les tarifs douaniers sont en moyenne 3 à 4 fois supérieurs vis à vis des PED qu'entre pays riches) ;
- **les accords préférentiels** sont trop restrictifs et laissent les PED concernés désarmés lorsque des accords de libre échange interviennent (cas de l'accord Multifibres) ;
- **subventions aux produits agricoles des pays riches** : les pays riches occupent une part indue des marchés, y compris des PED (la part des PED dans le commerce mondial des produits agricoles - 2/3 - est restée identique entre 1980 et 2000). Les subventions entraînent une baisse des prix des produits agricoles des PED ;

6) Global Alliance for Vaccines and Immunization

7) Programme de la Banque mondiale dans le domaine de l'éducation, adopté à la suite du Forum de Dakar sur l'éducation en 2000, qui constitue un cadre dans lequel les projets des bailleurs, multilatéraux et nationaux, peuvent s'inscrire. Le rôle de la Banque mondiale comme chef de file permet d'accélérer les décaissements et de tendre vers une meilleure cohérence de l'aide

- *services* : rigidité des règles de propriété intellectuelle, obstacles au travail temporaire dans les pays riches ;
- *normes* : l'exportation de produits agricoles à haute valeur ajoutée (légumes par exemple) concentre la production dans de grandes exploitations et laisse de côté la masse des petits paysans.

A ces règles injustes s'ajoutent des handicaps dans lesquels les PED s'enferment. Le rapport pointe un manque de politique industrielle et technologique permettant d'augmenter les exportations à forte valeur ajoutée, l'insuffisant couplage de la politique commerciale de certains PED avec une stratégie de réduction des inégalités (Madagascar pour le textile et le Brésil pour les produits agricoles), le manque d'infrastructures qui leur permettraient de répondre à l'ouverture des marchés (le prix du transport, par exemple, est 3 fois la moyenne mondiale en Afrique subsaharienne).

Les recommandations du rapport pour le cycle de Doha sont les suivantes:

- *accès aux marchés des pays du Nord* : baisse des barrières tarifaires à 10 % d'ici 2010, suppression des droits et quotas pour les PMA, assouplissement des règles d'origine, de propriété intellectuelle ;
- *agriculture* : suppression immédiate des subventions à l'exportation et réduction des autres subventions d'ici 2010 à 10 % de la valeur de la production ;
- *préférences* : compensation via un fonds à créer pour les pays perdant la préférence lorsque des accords de libre échange interviennent ;
- *baisse des prix des matières premières* : poursuite de l'allègement de la dette, mécanisme de compensation ;
- *libéralisation différenciée des échanges en faveur des PED* de façon à ne pas contrecarrer leur développement.

Les conflits violents

Le cercle vicieux des conflits violents, à la fois cause et conséquence de sous-développement humain se vérifie à maints égards : 9 PED sur 10, au bas de l'échelle du développement humain, ont connu un conflit depuis 1990, la moitié d'entre eux est retombée dans un conflit dans un intervalle de 5 ans. **Les conflits engendrent des dommages cumulatifs qui se perpétuent.** Les États englués dans la spirale des conflits, désormais majoritairement internes mais avec des prolongements régionaux qui déstabilisent leurs voisins, tombent dans la "malédiction des matières premières" caractérisée par la main mise sur le pays, parfois durant des décennies, de seigneurs de la guerre, la corruption généralisée, une fiscalité déficiente, une exacerbation extrême des inégalités, une chute de l'offre des services publics les plus élémentaires.

Dans ce domaine, **le rapport appelle à des mesures dont les principales sont les suivantes :**

- ne pas négliger les États fragiles et être moins sélectif dans l'allocation de l'aide ;
- être impliqué sur la durée au-delà de l'aide d'urgence ;
- assécher le marché des ressources du conflit⁸ ;
- endiguer le flot des armes légères⁹ ;
- renforcer les organisations régionales, particulièrement faibles en Afrique, notamment grâce à une coopération avec l'OSCE.

⁸ Il s'agit par exemple de recourir au "processus Kimberley", qui oblige les importateurs de matières premières à exiger un certificat officiel de leur provenance. Un moyen complémentaire est la capacité juridique de poursuivre une société qui s'est rendue coupable de corruption dans un autre pays.

⁹ La conférence de l'ONU sur les armes légères en 2006 devrait adopter un traité sur le commerce des armes pour réglementer les marchés et réduire l'approvisionnement dans les régions de conflit. Le grand nombre de sources d'approvisionnement rend toutefois ce problème très ardu.

Conclusion : le rapport du PNUP est-il utile ?

Le volet analyse du rapport est précieux. Il présente une photographie détaillée, pour chaque pays, de la situation des populations, ainsi que les tendances, tout en avertissant que ses prévisions ne peuvent être que des projections. Deuxièmement il montre, force exemples à l'appui, l'interdépendance des différents facteurs, politiques, économiques, sociaux, environnementaux. Son analyse de la nécessité de garde-fous pour une participation des PED à la mondialisation, qui leur soit favorable, est pertinente. Sa critique du recours à l'aide projet rejoint le "mainstream" du discours sur l'APD (cf. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide). Est aussi à relever la plaidoirie pour baser l'aide des pays riches sur leur intérêt bien compris (prévenir les épidémies, les migrations incontrôlées, réchauffement de la planète, reconnaître la responsabilité des pays riches dans la mauvaise gouvernance de nombreux PED due pour partie au prisme géopolitique des pays du Nord qui prévalait tout au long de la guerre froide...), qui permette par ailleurs une éducation au développement, l'efficacité de l'aide étant souvent jugée sévèrement dans les pays du Nord.

En revanche, l'ambition de présenter une stratégie globale, si elle est compréhensible en cette année d'étape sur les OMD, qui sont au cœur de l'activité du PNUD, était trop vaste dans le cadre d'un tel rapport pour faire l'objet de raisonnements fouillés. Nécessairement, le rapport montre plutôt qu'il ne démontre, et les idées de réforme présentées ne sont guère nouvelles.

Mais les évolutions dans l'approche de l'APD au sein des Nations Unies et d'autres enceintes internationales, ou même aux États Unis¹⁰ confortent les positions du PNUD sur bien des points. Par ailleurs, la prise de position sur la nécessité d'axer la politique d'aide au développement sur la réduction des inégalités, si elle relève dans le rapport également de la conviction plutôt que de l'argumentation, positionne le PNUD dans le débat.

Enfin, et alors que nombreux sont les points de vue qui rejoignent notre approche¹¹, on ne s'étonnera que plus de l'absence de la mention de plusieurs initiatives françaises significatives qui vont dans le sens du PNUD - tels que RECAMP¹² ou le Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux sous l'égide franco-suédoise¹³ - de même que de l'absence totale de référence bibliographique à des travaux menés en France, alors que la Commission Afrique parrainée par le Royaume Uni fournit au rapport bon nombre d'exemples de bonnes pratiques.

10) Il s'agit par exemple de recourir au "processus Kimberley", qui oblige les importateurs de matières premières à exiger un certificat officiel de leur provenance. Un moyen complémentaire est la capacité juridique de poursuivre une société qui s'est rendue coupable de corruption dans un autre pays.

11) La conférence de l'ONU sur les armes légères en 2006 devrait adopter un traité sur le commerce des armes pour réglementer les marchés et réduire l'approvisionnement dans les régions de conflit. Le grand nombre de sources d'approvisionnement rend toutefois ce problème très ardu

12) Programme de Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix

13) Voir la Note du jeudi de décembre 2004.

Le NEPAD : mythe ou réalité ? (novembre 2005)

Au Sommet des Nations Unies qui s'est tenu du 14 au 16 septembre 2005, les chefs d'État et de gouvernement ont reconnu, dans la déclaration finale du Sommet, que l'Afrique n'était pas en voie de réaliser un seul des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) fixés pour 2015. Ils se sont engagés à "répondre à ses besoins particuliers". Un cadre global de développement pour l'Afrique, le NEPAD, créé précisément dans ce but par les chefs d'État africains, pourrait contribuer utilement à remplir cette fonction.

I. Une initiative originale.

1.1. L'origine du NEPAD : une initiative africaine.

Le NEPAD (New partnership for Africa's development) se définit comme "une vision et un cadre stratégique pour le renouveau de l'Afrique". Rédigé par cinq pays - l'Afrique du Sud, l'Égypte, l'Algérie, le Nigeria et le Sénégal - le document fondateur résulte de la fusion du Programme pour le millénaire (MAP) de l'Afrique du Sud, du Plan Omega du Président Wade (Sénégal) et du Programme pour le redressement de l'Afrique de la Commission économique pour l'Afrique (CEA). Le NEPAD a été adopté formellement à Abuja, le 10 juillet 2001, lors du 37^{ième} sommet de l'OUA, devenue l'Union africaine en 2002.

Structuré autour d'un Comité de chefs d'État et de gouvernement qui comprend, outre les cinq pays fondateurs, trois représentants par région d'Afrique, soit vingt membres au total, et se réunit régulièrement¹, le NEPAD dispose d'un secrétariat situé à Johannesburg. Celui-ci associe les Communautés économiques régionales (CER), telles que la CEDEAO, la SADC et l'IGAD, à la mise en œuvre du NEPAD.

Le Secrétariat, dirigé par le représentant personnel du président de la CEA, M. Konaré, est appelé à fusionner avec les institutions de l'Unité africaine et devrait rejoindre en 2006 le siège de l'Unité africaine à Addis-Abeba.

1.2. Des obligations réciproques.

Le NEPAD se présente comme un **partenariat entre les gouvernements africains et la communauté internationale** basé sur un respect mutuel et un intérêt réciproque. **Les pays africains s'engagent** à créer le cadre indispensable au développement de leur continent, par la mise en place aussi bien d'institutions démocratiques respectant les droits de l'homme et assurant la sécurité que d'un environnement favorable au développement de l'économie privée grâce aux investissements locaux et extérieurs.

L'accent mis sur le développement du secteur privé contraste fortement avec la priorité souvent donnée par les gouvernements africains à l'assistance et aux financements publics. Dans cette logique, la communauté internationale, de son côté, pourrait accompagner l'Afrique, en appuyant ses efforts en matière de sécurité et de gouvernance et en contribuant au financement des secteurs prioritaires du NEPAD. Ceci concerne notamment les infrastructures, dont la faiblesse constitue un obstacle au développement et l'intégration régionale.

1) Soit au niveau des chefs d'État et de gouvernement eux-mêmes, soit au niveau de leurs "représentants personnels"

1.3. Le triptyque du NEPAD : sécurité, gouvernance, développement.

Le NEPAD, qui a l'ambition de jouer un rôle majeur dans l'intégration politique et économique de l'Afrique, repose sur trois piliers : **la paix et la sécurité, la gouvernance et le développement économique et social**, les deux premiers piliers formant, en quelque sorte, un préalable au troisième.

- Le pilier "paix et sécurité" du NEPAD a pour objectif d'accroître le rôle effectif des Africains dans la prévention, la gestion et la résolution des conflits sur le continent.

Il prévoit la mise en place d'institutions spécifiques et la création de capacités de maintien de la paix. Cette fonction est, de fait, assumée par l'Union africaine qui, suite à la décision prise au Sommet de Durban de juillet 2002 s'est dotée, en mars 2004, d'un Conseil de paix et de sécurité investi d'une triple mission de surveillance et d'alerte, de gestion et de résolution des conflits². Sont prévus : un système continental d'alerte rapide, une Force africaine en attente, un Comité d'état-major et un Groupe de sages. Le dispositif repose en grande partie sur les Communautés économiques régionales.

- **Le pilier relatif à la gouvernance s'appuie sur un instrument original : le mécanisme africain de revue par les pairs (MAEP)**

La procédure de revue a été définie au Forum de Kigali de février 2004 et les sept membres du "panel de personnalités éminentes" ont été nommés. Lors du Sommet d'Alger (novembre 2004) il a été décidé que la présidence de ce panel deviendrait tournante avec un mandat d'un an. **La revue concerne en principe tous les aspects de la gouvernance, politique et économique.** Elle est préparée dans chaque pays par une Commission nationale indépendante, associant la société civile. L'évaluation comporte cinq étapes : analyse du pays, mission d'évaluation du panel, examen du projet de rapport avec les autorités du pays, examen des conclusions du rapport par le Forum des chefs d'État et de gouvernement, présentation publique du rapport d'évaluation et des conclusions du Forum. Les évaluations techniques sont effectuées en coordination avec la CEA et la Banque africaine de développement, lorsqu'il s'agit de la gouvernance économique, et divers organes de l'Union africaine, en ce qui concerne la gouvernance politique. Le rythme prévu est, en principe, de quatre évaluations par an. Chaque pays est évalué une seconde fois après dix-huit mois, puis, tous les deux ans. La publication des rapports est laissée à la discrétion des chefs d'État. Il est entendu que ce mécanisme, qui revêt une importance capitale pour la crédibilité du NEPAD, vis à vis du G8 et des grands donateurs notamment, doit fonctionner sur le mode non pas coercitif, mais persuasif.

- **La philosophie du NEPAD dans le domaine du développement est marquée par une ambiguïté doctrinale qui se traduit par une absence de hiérarchie claire des priorités.**

D'un côté, il est en conformité avec le "consensus de Washington", au sujet de l'importance de la gouvernance, de l'ouverture au secteur privé et du commerce extérieur, mais il s'inscrit, en même temps, dans la tradition pan-africaniste avec un renvoi au registre volontariste d'un "Plan Marshal pour l'Afrique"³. Par ailleurs, le choix de véritables priorités est quelque peu "en trompe l'œil", puisque dans les faits l'accent mis sur les infrastructures, l'énergie, l'agriculture, l'intégration régionale, ne limite pas à ces quatre secteurs les orientations du NEPAD. Sont également concernés l'éducation, la santé, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, et l'environnement.

Pour tous ces secteurs, des plans de développement sont en principe élaborés et mis en œuvre, en collaboration avec les Communautés économiques régionales. Le secrétariat du NEPAD a engagé dans son sillage plusieurs institutions africaines, dont la Banque africaine de Développement (financement des infrastructures), la Banque de développement de l'Afrique australe (recherche de partenaires,

² Le conseil de paix et de sécurité comprend quinze membres représentant les cinq régions du continent.

Pour trois ans : l'Algérie, l'Afrique du sud, l'Éthiopie, le Nigeria et le Gabon ;

Pour deux ans : la Libye, le Lesotho, le Mozambique, le Kenya, le Soudan, le Ghana, le Sénégal, le Togo, le Cameroun et le Congo.

³ Orientation que l'on retrouve notamment dans le Plan de Lagos en 1980

financement d'études) et l'ACBF (Fondation africaine pour le renforcement des capacités) qui appuient les Communautés économiques régionales pour la mobilisation des ressources et fournissent les services de conseil.

1.4. Les relations du NEPAD avec la communauté internationale.

Au-delà de l'Unité africaine, une partie de la Communauté internationale des bailleurs d'aide a fait du NEPAD le cadre de dialogue et d'intervention dans lequel s'inscrit la coopération entre les pays africains et leurs partenaires bilatéraux⁴ et multilatéraux.

En novembre 2002, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à la Communauté internationale et aux institutions des Nations Unies d'organiser leurs appuis conformément aux principes, objectifs et priorité du NEPAD. L'Union européenne affirme, elle, placer le NEPAD au cœur de sa coopération et de son dialogue avec l'Afrique. Les institutions financières internationales, surtout la Banque africaine de Développement, contribuent à sa mise en œuvre. Toutefois, c'est surtout par le dialogue lancé entre le G8 et les cinq promoteurs du NEPAD que la mobilisation en faveur de ce partenariat a pu commencer à se développer.

Celui-ci a été élargi, sur l'initiative de la France au Sommet d'Evian, par la création du Forum pour le Partenariat avec l'Afrique qui réunit, d'une part, les principaux pays donateurs de l'OCDE et les institutions internationales concernées et, d'autre part, les autres pays africains membres du Comité de mise en œuvre du NEPAD. Le Forum réunit deux fois par an, alternativement dans un pays industrialisé et dans un pays africain, les "représentants personnels pour l'Afrique" et a pour mission de vérifier la réalisation des engagements respectifs des pays africains et de leurs partenaires du Nord. La dernière réunion vient d'avoir lieu à Londres. Il y a été notamment décidé de mettre en place un "Plan d'action commun" qu'une unité de support ad hoc logée au secrétariat de l'OCDE, doit rédiger à partir de deux documents présentés à Londres : un texte soumis par les Britanniques, et une liste de projets présentée par le secrétariat africain du NEPAD.

II. Le NEPAD : où en est-on ?

Quatre ans après sa naissance, au moment où le développement, en cette année 2005, s'impose sur le devant de la scène internationale et où l'Afrique, à Gleneagles comme à New York, est confirmée comme une priorité, le NEPAD affiche des résultats encore inégaux.

2.1. Des progrès réels dans la mise en œuvre du volet "paix et sécurité"

• L'Afrique a enregistré de nets progrès sur la voie du rétablissement de la paix et de la sécurité au cours des quatre dernières années :

On peut évoquer la fin des conflits en Angola, en Erythrée, en Ethiopie, au Sierra Leone ; processus de paix ou de transition avancés au Burundi, en République démocratique du Congo, au Soudan ; restauration de la stabilité aux Comores, au Liberia et en République centrafricaine ; début de normalisation en Somalie.

Ces progrès ont été réalisés grâce à l'appui politique, militaire ou financier de certains pays du G8 (notamment la France, le Royaume Uni et les États Unis) et d'autres pays de l'OCDE (notamment la Belgique, les Pays-Bas et les pays nordiques), mais ces avancées n'auraient sans doute pas été possibles sans la participation active des pays africains eux-mêmes, de l'Unité africaine et des organisations régionales (CEDEAO et CEMAC, en particulier).

4) En ce qui concerne la France, la plaquette "La France partenaire du NEPAD" réalisée à l'occasion du Sommet d'Evian en 2003 a été réactualisée pour celui de Gleneagles en 2005. Ce document qui reprend la structure du Plan pour l'Afrique, retrace les principales actions de la France dans ce cadre.

Les acteurs africains ont participé à plusieurs processus de médiation, fourni des contingents pour des opérations de maintien de la paix et parfois même apporté des concours financiers. L'Afrique du Sud a offert sa médiation - avec des fortunes diverses - en République démocratique du Congo, aux Comores et en Côte d'Ivoire.

La MIAB (Mission inter-africaine au Burundi) en a été un bon exemple : mission de l'Unité africaine, composée de contingents principalement sud-africains mais aussi éthiopiens et mozambicains, elle a bénéficié d'un financement de 25 M€ de l'Union européenne, avant d'être remplacée en janvier 2004 par une mission des Nations unies.

La CEDEAO joue un rôle croissant dans la prévention et la résolution des crises en Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Liberia, Sierra Leone, Togo) avec le soutien des pays du Nord. En Afrique centrale, les pays de la CEMAC fournissent les contingents de la FOMUC en place en République centrafricaine, dont le financement a été assuré par la France puis par l'Union européenne. Les cinq pays de la CEMAC ont, par ailleurs, apporté une aide budgétaire aux autorités centrafricaines pour faciliter le processus de sortie de crise. Enfin, plusieurs pays africains ont fourni des troupes aux forces de maintien de la paix de l'ONU en Afrique.

- C'est pour accompagner ces efforts que fut adopté, à Evian, **le plan Afrique-G8 de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix**, qui se traduit par un soutien technique et financier à l'Unité africaine et à des organisations régionales, afin qu'elles soient en mesure d'ici 2010 de s'engager plus efficacement dans la prévention et le règlement des conflits sur le continent.

La France, le Royaume Uni et les États Unis apportent une assistance coordonnée à la CEDEAO, ainsi qu'aux écoles régionales de maintien de la paix (Ghana, Mali, Kenya). Les exercices RECOMP menés chaque année par la France avec ses partenaires africains s'inscrivent dans ce contexte.

L'Union européenne a attribué 12 M€ à l'Unité africaine en avril 2003, afin de l'assister notamment dans ses missions de prévention des conflits. Les interventions des forces de paix de la CEDEAO et de l'Union africaine au Liberia, au Burundi et en Côte d'Ivoire ont bénéficié en outre de concours financiers spécifiques imputés sur leurs enveloppes FED (respectivement 8, 25 et 12,5 M€). Enfin, la "Facilité de paix" européenne (250 M€ sur le FED), créée en novembre 2003, a été mobilisée en faveur de l'Unité africaine et de la CEMAC respectivement au Darfour et en République centrafricaine.

- **Les problèmes rencontrés semblent plus liés au manque de capacités techniques et aux difficultés d'absorption des ressources financières disponibles qu'à des questions proprement politiques.**

Un effort de coordination demeure nécessaire entre les organisations africaines mais aussi entre les donateurs. A cet égard, ce que l'on a coutume d'appeler la "zone grise" qui désigne la période allant du conflit au post-conflit reste mal couvert en termes de gestion et de financement. La communauté internationale ne dispose pas, pour le moment, d'outils adaptés pour aider les pays concernés à faire face aux dépenses spécifiques qu'implique une sortie de crise.

2.2. Gouvernance : le mécanisme d'évaluation par les pairs progresse lentement, en restant sujet à certaines ambiguïtés

- **Des progrès ont été réalisés.**

Vingt-trois pays^s ont accepté le principe de se soumettre à la revue par les pairs. Le Ghana et le Rwanda ont achevé en juin 2005 leur revue. Les rapports ont été communiqués aux "pairs" qui viennent de les discuter lors d'une réunion des chefs d'État et de gouvernement sans toutefois les rendre publics. Deux

5 Il s'agit de l'Afrique du sud, de l'Algérie, de l'Angola, du Bénin, du Burkina Faso, du Cameroun, du Congo Brazzaville, de l'Égypte, de l'Éthiopie, du Gabon, du Ghana, du Kenya, du Lesotho, du Malawi, du Mali, de Maurice, du Mozambique, du Nigeria, de l'Ouganda, du Rwanda, du Sénégal, de la Sierra Leone, et de la Tanzanie. Un vingt-quatrième pays, la Zambie, a marqué son intérêt.

autres pays ont engagé leur évaluation en 2004 : le Kenya et Maurice. Le processus a été lancé en 2005 en Ouganda et au Nigeria. D'autres pays ont indiqué être prêts à le faire : l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Mali, le Mozambique et le Sénégal. Tout récemment au Sommet de Khartoum, le Soudan a adhéré à ce mécanisme.

Le financement de ce mécanisme devrait être assuré principalement par les pays africains concernés, à hauteur de 250 000 dollars au moins par État participant, via un fonds fiduciaire auquel les donateurs peuvent contribuer également. L'Algérie et l'Égypte ont annoncé des contributions de 1 M\$ chacune. Ce fonds fiduciaire est co-géré par le Secrétariat du NEPAD et le PNUD ; il est destiné au financement des "coûts externes" des revues (interventions du panel, de la Banque africaine de Développement, de la CEA et du PNUD) ainsi que du secrétariat. Les "coûts internes" sont à la charge des pays concernés qui peuvent faire appel également aux donateurs. La France a ainsi contribué à hauteur de 100.000 € aux coûts internes de la revue du Ghana. La France, le Royaume Uni et la Commission européenne ont fait part de leur intention de contribuer au fonds fiduciaire.

- **Des difficultés sont constatées.**

La mise en œuvre du mécanisme de revue par les pairs est lente, alors qu'il constitue, aux yeux des donateurs, la vraie nouveauté du NEPAD et se situe au cœur du partenariat Nord-Sud rénové instauré par le NEPAD. Le "partenariat renforcé" proposé par le plan d'action du G8 implique qu'il soit possible d'apprécier les performances des pays africains en matière de gouvernance politique et économique.

Parmi les leaders du NEPAD, l'Afrique du Sud adopte des positions jugées complaisantes avec le Zimbabwe. Le Sénégal a formulé, à plusieurs reprises, des critiques à l'égard du mécanisme de revue. Malgré les efforts déployés pour lutter contre la corruption, le Nigeria et l'Algérie ne sont pas exempts de critiques dans leur gouvernance. Les déclarations de principe de certains pays qui ont adhéré audit mécanisme de revue par les pairs tranchent avec leurs pratiques quotidiennes, notamment en matière de transparence de la gestion de leurs recettes pétrolières ou des parts de leur budget consacrées respectivement aux dépenses sociales et aux dépenses militaires.

La composition du "panel des personnalités éminentes", formé principalement d'économistes, renforce les soupçons de ceux qui pensent que les gouvernements africains cherchent à limiter l'exercice au champ de la gouvernance économique. Il existe, de surcroît, une sous-représentation des pays francophones.

L'estimation, par le Secrétariat du NEPAD, des besoins financiers engendrés par ce mécanisme de revue peut paraître excessive. Ce sont 15 M\$ par an et pendant trois ans qui seraient nécessaires pour réaliser six à sept revues par an, soit un coût unitaire de 2,5 M\$ pour chacune d'entre elles. Cette tendance à l'inflation des coûts, déjà relevée au Ghana lorsque celui-ci a sollicité les donateurs, suscite des interrogations. Il semble toutefois que ce montant ait été revu à la baisse, lors de la dernière réunion du Forum à Londres en octobre dernier, le chiffre de 1 million de \$ a été avancé avec 1/6 à charge du pays concerné.

2.3. Le pilier développement économique et social se construit sans qu'il soit toujours facile de déterminer le vrai rôle du NEPAD dans cette évolution.

- **Sa mise en œuvre n'obéit pas à une logique de propositions rationalisées et hiérarchisées.**

Il n'existe pas de "guichet NEPAD" pour financer des projets s'inscrivant dans des plans détaillés correspondants à des objectifs quantifiés. Par ailleurs les capacités techniques pour la planification au niveau des Communautés économiques régionales sont à l'état embryonnaire et les liens que l'on cherche à établir avec les schémas de développement nationaux bien tenus. Le NEPAD agit cependant comme facilitateur avec un certain nombre de relais, principalement dans les Banques régionales. Dresser un bilan n'est donc pas chose aisée. Si l'on se base sur le dernier rapport annuel disponible (novembre 2004) qui concerne la période 2003/2004, la Banque africaine de Développement et la Banque mondiale ont financé, depuis l'élaboration du plan d'action à court terme (PACT) en 2002, des projets de ce plan à hauteur respectivement de 580 et 570 M\$.

• **Le NEPAD continue de “couvrir” la quasi-totalité des domaines⁶ sans véritable sélectivité.**

Il contribue sans doute à faciliter la réalisation de projets, même si souvent ceux-ci auraient été de toute façon mis en œuvre. La vision régionale développée se traduit en grande partie par une approche “par le haut” rendant difficile la réconciliation avec les stratégies mises en œuvre avec les DSRP⁷ au niveau national. En terme de quantité de ressources apportées, la lenteur du processus d'évaluation par les pairs ne permet pas de faire jouer les engagements du consensus de Monterrey.

Pourtant, la recherche d'une véritable stratégie commune aux membres du Forum progresse avec la décision prise à Londres à l'occasion du dernier Forum de créer une unité de support permettant de déboucher sur un plan d'action commun.

Depuis sa création, le NEPAD s'est imposé comme le cadre de référence du dialogue avec l'Afrique.

Pour autant, la conduite du processus n'est pas encore suffisamment assurée. Alors que ce projet vise à transcender les clivages hérités de la colonisation, les pays francophones apparaissent moins engagés que leurs voisins anglophones. Pour réaliser la cohérence globale des institutions, la fusion du NEPAD dans l'Union africaine ne se déroule pas aussi rapidement que prévu. Enfin, certaines Communautés économiques régionales peinent à jouer leur rôle de coordination régionale.

Le NEPAD n'en demeure pas moins une initiative fédératrice de l'ensemble de l'Afrique propre à contribuer à l'insertion du continent dans la mondialisation. Du côté des bailleurs, l'implication de l'OCDE à travers plusieurs initiatives, que ce soit grâce à l'unité de support créée pour la définition d'un Plan d'action commun ou la coopération entre le Centre de développement de l'OCDE et la BafD dans l'élaboration d'un rapport annuel sur les “Perspectives économiques en Afrique” est également encourageante. L'affirmation du NEPAD au sein de l'Unité africaine représente un intérêt partagé par le Nord et par le Sud sur la voie à la fois de l'intégration du continent à différents niveaux et de l'efficacité accrue de l'aide.

6) Les principales actions sectorielles figurent en annexe.

7) Document stratégique de réduction de la pauvreté encore nommé CSLP ou PRSP en anglais.

Annexe

Principales actions sectorielles du NEPAD

Infrastructures : avec l'appui de la Banque africaine de Développement, des projets qui s'inscrivent dans le Plan d'action à court terme ont été entrepris dans les domaines routier, des barrages hydroélectriques, des réseaux électriques, des oléoducs et de la gestion intégrée des ressources en eau, **la Banque africaine de Développement** étant chef de file.

Agriculture : le plan d'action du programme agricole du NEPAD (PDDAA) a été décliné au niveau des Communautés économiques régionales et comprend des programmes et projets pilotes. Pour mettre en œuvre ces projets, le NEPAD agit, au niveau des États, en leur demandant d'affecter 10 % de leurs ressources budgétaires à l'agriculture. Le NEPAD cherche également à mobiliser l'appui d'institutions financières, y compris pour le renforcement de la recherche (productivité agricole, etc.)

Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication : une commission e-Afrique, créée en 2001, a présenté en mars 2003 six projets pour la mise en place de réseaux et la formation, un digital solidarity fund a également été mis en place.

Sciences et technologie : des centres d'excellence coopérant avec des laboratoires ont été mis en place, en biologie, avec l'appui des Canadiens, dans les secteurs de la transformation des métaux. Six laboratoires africains sont fédérés dans le Centre africain Laser, des sciences et technologies de l'eau (avec la France).

Environnement : un plan d'action en matière d'environnement, assorti d'une liste hiérarchisée de projets et d'un programme de renforcement des capacités, a été conçu avec l'assistance du PNUE . D'autres thèmes font l'objet de travaux dans ce cadre : la réduction des risques de catastrophes, l'élimination de pesticides, les villes durables avec ONUHabitat et le FNUAP⁹.

Education : un plan d'action a été élaboré. Il reste pour l'essentiel calé sur l'initiative "Education pour tous" ainsi que sur la procédure "Fast track"¹⁰.

Santé : le NEPAD a fourni à l'Unité africaine une stratégie sanitaire en harmonie avec celle du Plan du G8 pour l'Afrique. Le Sida continue de faire l'objet d'une attention spéciale ainsi que le paludisme.

8) Programme des Nations Unies pour l'Environnement.

9) Fonds des Nations Unies pour la Population.

10) Programme pour le développement de l'éducation primaire pilotés par la Banque mondiale et auxquels participent les principaux bailleurs de fonds dont la France.

L'ouverture au commerce et la réduction de la pauvreté dans les pays en développement (décembre 2005)

Les négociations commerciales internationales dans le cadre du "cycle du développement" de Doha ont pour l'instant buté sur le problème qu'elles étaient censées résoudre, à savoir le développement des pays les plus pauvres. Le Commissaire européen au commerce, Peter Mandelson, a récemment reconnu ce fait en proposant l'adoption d'un "paquet développement" lors de la Conférence ministérielle qui se tiendra à Hong-Kong du 13 au 18 décembre, afin de pallier les impacts négatifs du cycle sur les pays les moins avancés. Parallèlement, la mise en place des futurs Accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) a été l'objet de critiques de la part des États membres de l'UE comme des pays ACP, au motif que l'aspect "développement" de ces négociations, pour l'instant exclusivement commerciales, n'était pas suffisamment pris en compte.

Les Notes du jeudi se proposent cette semaine de convoquer la théorie économique pour répondre à la question suivante : quelle corrélation existe-t-il entre l'ouverture au commerce international et la réduction de la pauvreté dans les pays en développement ? L'analyse portera plus spécifiquement sur le rôle de l'ouverture au commerce en tant que facteur de croissance, dans le phénomène de la réduction de la pauvreté.

Nous circonscrivons dans un premier temps l'analyse au niveau de la théorie du commerce international exposée en 1817 par Ricardo qui voit dans l'ouverture à l'échange la source d'une amélioration du bien-être global de la nation, selon le principe des avantages comparatifs. La seconde partie s'inspirera de la théorie dite "HOS", issue des travaux de Heckscher (1919), Ohlin (1935) et Samuelson (1949), qui affirme que l'ouverture au commerce international a des effets sur la structure des rémunérations à l'intérieur de chaque pays.

I. Le commerce peut-il contribuer à la réduction de la pauvreté à travers la hausse du revenu national ?

1.2. La croissance économique profite-t-elle aussi aux plus pauvres ?

La première question porte sur le sens et l'intensité de la relation existante entre la croissance de l'économie et celle du revenu des plus pauvres. L'étude de Kraay et Dollar portant sur 125 pays entre 1960 et 1996, fait souvent référence aujourd'hui sur le sujet¹. Mais ses résultats, qui indiquent que l'effet de la croissance sur le revenu des plus pauvres est le même dans les PED et dans les pays développés, s'opposent à une autre idée largement répandue², comme quoi les pauvres des PED ne profitent pas de la croissance, ou du moins qu'ils n'en profitent pas autant que ceux des pays riches. Si un large éventail d'études empiriques arrivent à la même conclusion que Kraay et Dollar³, d'autres études vont néanmoins toujours dans le sens inverse (cf. ci-après).

1) Growth is good for the poor, *The World Bank, Development Research Group* (2000)

2) Depuis sa théorisation par Kuznets en 1955.

3) Voir Dollar et Kray sur 18 PED, Wodon (1998) sur le Bangladesh et le *World Development Report 2000/2001 : Attacking poverty* sur 65 PED

Plus précisément, Dollar et Kraay distinguent, dans leur étude, deux effets par lesquels l'ouverture au commerce exerce une influence sur les revenus des plus pauvres :

- l'«**effet croissance**», c'est à dire les effets directs de l'ouverture au commerce sur le revenu des plus pauvres à travers son influence sur le revenu national.
- l'«**effet distribution**», ou effets indirects de l'ouverture commerciale sur le revenu des plus pauvres à travers son action sur la distribution du revenu global.

Les résultats de Dollar et Kraay concluent à un **effet croissance positif** et à un **effet distribution proche de zéro**.

A contrario, les travaux de Lundberg et Squire (1999), qui portent sur 38 pays dont 17 PED, concluent à un impact négatif de l'ouverture au commerce sur le revenu du cinquième de la population le plus défavorisé..

1.2. Les fondements théoriques de la relation entre ouverture commerciale et croissance.

Le premier élément est celui de l'**investissement**. L'ouverture au commerce, par l'accroissement de la taille des marchés, peut inciter à réaliser des investissements qui n'auraient pas été rentables sur le seul marché intérieur. L'ouverture commerciale peut aussi accroître l'investissement par le biais des importations, en donnant aux investisseurs locaux accès à des équipements qui n'étaient pas antérieurement disponibles, ou qui l'étaient sur le marché local à un prix trop élevé. Plus encore, si cette ouverture accroît la rentabilité des investissements en provenance de l'étranger, elle engendre un accroissement de ceux-ci, ce qui stimule la croissance.

Le second lien entre ouverture et croissance est celui de la **productivité**. L'ouverture au commerce est synonyme d'exposition - via les investissements en provenance de l'étranger et les importations de biens et services - à un stock de technologies mondiales améliorant les connaissances et donc l'efficacité des processus de production. L'ouverture induira ainsi une croissance accrue⁴.

Un troisième lien est celui de la **politique gouvernementale** si, et dans la mesure où, l'ouverture commerciale incite les décideurs publics à poursuivre une gestion rigoureuse de l'économie nationale. La stabilité macroéconomique réduit l'incertitude sur les prix et accroît en conséquence la compétitivité des firmes domestiques sur les marchés mondiaux. De faibles niveaux de déficits (budgétaire et extérieur) réduisent les perspectives de futures hausses d'impôts et seront à l'origine d'une croissance de long terme plus soutenue.

Quels que soient les liens retenus, les estimations empiriques de l'impact positif de l'ouverture au commerce sur la croissance sont fragiles.

1.3. L'ouverture au commerce n'est pas forcément facteur de croissance

Rodriguez et Rodrik⁵ ont fortement remis en cause la portée des résultats obtenus par les travaux qui concluent à un lien étroit entre ouverture au commerce et croissance. Les auteurs affirment que les problèmes méthodologiques accompagnant certaines des démarches empiriques déjà citées laissent leurs résultats ouverts à de multiples interprétations. Dans de nombreux cas en effet, *"les indicateurs d'ouverture sur l'extérieur ne sont que de mauvaises estimations des barrières réelles au commerce, ou sont étroitement corrélés avec d'autres variables qui sont sources de mauvaises performances économiques"*. Dans les autres cas, *"les méthodes utilisées pour affirmer le lien entre ouverture au commerce et croissance souffrent de nombreux défauts"*. En conclusion, les auteurs affirment qu'il n'y

4) Deux études de référence sur le sujet : Edwards (1992) et Ben David et Loewy (1995)

5) Trade policy and economic growth : a sceptic's guide to the cross-national evidence, *National Bureau of Economic Research, working paper # 7081* (1999)

a que peu de raisons de penser qu'il existe un lien entre les politiques d'ouverture commerciale et la croissance.

D'un point de vue analytique, cette opinion n'est pas surprenante. En effet, les théories modernes de la croissance enseignent que les restrictions aux importations, par exemple, peuvent soit accélérer, soit ralentir la croissance. Il existe par ailleurs des preuves historiques (États-Unis, Allemagne et France à la fin du XIX^e, Japon au début du XX^e, URSS dans les années 20 et 30, Chine après 1949) que la protection commerciale est susceptible de promouvoir une croissance de long terme dans certains secteurs, et qu'une stratégie globale de substitutions aux importations peut favoriser la croissance de certaines "industries dans l'enfance" en orientant la demande domestique vers la production nationale d'une part, en favorisant le développement des exportations de produits primaires de l'autre, ce qui permet d'acquérir les devises nécessaires à l'achat de produits finis destinés à l'investissement industriel⁶.

Au total, l'économie d'une nation est un circuit à ce point complexe qu'il est difficile d'identifier et d'évaluer les interactions entre ses différentes composantes avec une approximation suffisante. Parvenir à une isolation statistique parfaite des effets directs et indirects d'une variable sur la croissance semble très improbable. La conclusion empirique selon laquelle la croissance économique serait positivement corrélée avec l'accroissement du niveau des exportations et importations à se heurte bien évidemment au même type de problème, de sorte qu'il semble délicat aujourd'hui d'attribuer à la seule réduction des barrières au commerce la capacité de générer une accélération de la croissance, et donc de décrire l'insertion dans le commerce mondial comme la voie *nécessaire* pour les PED dans leur lutte contre la pauvreté.

II. L'ouverture au commerce peut engendrer une croissance inégalitaire.

L'objectif de cette seconde partie est de comprendre pourquoi des pays qui ont des taux de croissance proches connaissent des taux de réduction de la pauvreté différents. Plus précisément, le problème abordé est celui de la redistribution du revenu opérée par l'ouverture au commerce international. Des études théoriques et empiriques récentes ont prolongé, en l'affinant, l'analyse de l'impact de l'ouverture commerciale sur le revenu des plus défavorisés dans les PED, à travers la distinction de différentes catégories de populations pauvres⁷.

2.1. L'impact de l'ouverture au commerce sur les prix des biens et services

D'une manière générale, l'effet de la variation d'un prix sur le bien-être d'un ménage dépend avant tout de sa situation d'offreur net ou de demandeur net du bien ou du service considéré. La **faculté d'adaptation** apparaît comme l'autre variable essentielle de la transmission des chocs commerciaux à la situation de pauvreté : la peur de ne pouvoir répondre à un choc négatif peut inciter un ménage "averse au risque" à éviter des activités qui augmenteraient son revenu moyen de façon significative mais entraîneraient en même temps des risques de pertes de revenu plus importants que dans une situation inchangée.

Une première approche consiste à étudier les effets directs d'un changement de prix sur le revenu du ménage. Si les productions de certains fermiers sont protégées par des restrictions aux importations et des subventions gouvernementales, la libéralisation, synonyme de disparition (ou à tout le moins de réduction) de ces protections, affectera en priorité ces groupes. Ensuite, la libéralisation affecte presque toujours les prix de nombreux biens en même temps ; ses effets sur le revenu des ménages les plus pauvres seront alors la somme de plusieurs chocs : l'effet net est *a priori* indéterminé et il est nécessaire de procéder à une évaluation individualisée des différentes forces en jeu⁸.

6) Hamilton (1791), List (1856), Rodrick (1999), Baldwin (2000)

7) Devarajan et von Mensbrugge (2000) et Anne Case (1998) sur le cas de l'Afrique du Sud, Inchovichina, Nicita et Soloaga (2000) pour le Mexique, ainsi que Winters pour les aspects théoriques.

8) OXFAM-IDS (1999)

Les variations de prix ont aussi des **effets indirects** sur le revenu des ménages les plus pauvres. Un choc négatif peut entraîner soit une grande perte de bien-être s'il n'existe aucun bien de consommation ni aucune activité substituables, soit une perte réduite s'il en existe. De manière équivalente, des chocs positifs généreront d'autant plus de grands bénéfices en terme de bien-être si les ménages peuvent modifier leurs activités afin d'en tirer partie. Il apparaît que le changement d'activité ou la substitution d'un bien à un autre en réponse à un choc de prix exogène transmette nécessairement le choc à des marchés qui n'ont pas été, dans un premier temps, affectés par l'ouverture au commerce. Survient alors une deuxième vague d'effets (dits "effets de report"), qui affectera les catégories d'agents concernés par les marchés que ces effets ont touchés à leur tour⁹.

2.2. Ouverture au commerce, salaires et pauvreté

Les variations de prix, y compris celles résultant d'une ouverture au commerce, incitent les entreprises à produire certains biens ou à utiliser certaines technologies. La hausse du prix d'un bien incite à une augmentation de la production de ce bien. Si ce bien est relativement intensif en travail, la hausse de la demande de ce facteur par la branche qui augmente sa production est supérieure à la baisse de la demande dans les autres branches : la modification structurelle de la production nationale entraîne dans ce cas une demande excédentaire pour le facteur travail, ce qui élève sa rémunération. Ceci permet de comprendre l'affirmation de Winters, selon lequel *"les variations de prix qui ont un effet sur la pauvreté sont celles des biens qui sont intensifs en facteur offert par les plus pauvres, i.e. le travail peu (ou pas) qualifié"*.

Au niveau mondial, les PED apparaissent relativement abondants en facteur travail. L'ouverture au commerce pourrait donc générer une hausse des salaires dans ces pays. Dans cette perspective, l'ouverture au commerce du secteur agricole, s'il est en position d'exportation, est souvent la plus efficace du point de vue de la réduction de la pauvreté car les principaux bénéficiaires en sont les travailleurs peu qualifiés des zones rurales – qui constituent la majorité des pauvres. Cependant, il n'est pas certain que les travailleurs les moins qualifiés – et donc les plus touchés par la pauvreté – soient le facteur intensément utilisé dans les processus de production des biens qui seront échangés sur les marchés mondiaux. Les travailleurs ayant bénéficié d'une scolarisation, même réduite, verront leurs salaires augmenter sous l'effet de la libéralisation commerciale et des transferts technologiques qu'elle engendre, tandis que la rémunération des travailleurs illettrés restera stable ou chutera.

La présentation de la libéralisation du commerce comme facteur de réduction de la pauvreté dans les PED semble donc s'appuyer sur des éléments théoriques solides. Cependant, ces modèles théoriques polaires présentent des limites évidentes, comme l'insuffisante prise en compte du secteur informel et du phénomène de chômage.

2.3. L'ouverture au commerce peut ne pas profiter aux plus pauvres

Les conséquences de l'insertion dans les échanges mondiaux telles que la disparition plus ou moins brutale des mesures gouvernementales en faveur des nationaux, l'apparition d'une spécialisation internationale ou les transferts technologiques peuvent, à court terme, accroître la pauvreté.

De nombreuses études empiriques concluent que les accords de libéralisation du commerce dans le cadre du Cycle de développement de Doha conduiront à un impact négatif sur le bien-être des pays les moins avancés. Les causes en sont essentiellement la hausse des prix des produits importés, comme le textile ou certains produits alimentaires. Ce faisant, ces études mettent l'accent sur la dégradation des termes de l'échange consécutive à l'ouverture commerciale.

9 (Timmer) 1997)

Dans certains cas, en effet, les restrictions au commerce ont bénéficié aux plus pauvres en établissant artificiellement à un niveau élevé les prix des biens qu'ils produisaient (politiques de soutien à la production nationale). Toute politique de libéralisation commerciale affectera alors négativement la pauvreté. Dans son ouvrage publié en 1998¹⁰, Lustig s'intéresse au cas du Mexique sur la période 1986–1990 et montre qu'à la suite de la politique de libéralisation commerciale, les salaires des moins qualifiés ont baissé relativement à ceux des travailleurs qualifiés, "*baisse due pour un quart à la réduction des barrières tarifaires et à l'élimination des exigences concernant les licences d'importation*". Cette situation paradoxale – en raison des avantages comparatifs du Mexique dans les secteurs relativement intensifs en travail non qualifié – s'explique par la politique antérieure protégeant ces secteurs, comme par exemple le textile et les vêtements. De fait, protéger les revenus des travailleurs non qualifiés les expose à la pauvreté si la libéralisation commerciale n'est pas accompagnée par des programmes de compensations ciblés.

Le commerce international peut aussi être à la source de changements spécifiquement défavorables aux travailleurs non qualifiés – et donc aux plus pauvres. Elle peut en effet parfois être à la source de transferts technologiques par l'importation dans les PED de produits et de savoir-faire en provenance des pays industrialisés, amenant les PED à adopter une structure productive plus intensive en travail qualifié (phénomène déjà apparu dans les pays industrialisés dans les années 70 et 80)¹¹.

Les études empiriques, comme les analyses économiques, ne permettent pas de dégager un lien clair entre ouverture au commerce et réduction de la pauvreté dans les PED. Certaines études ont remis en cause le lien entre ouverture au commerce et croissance : si cette dernière peut être à l'origine d'une réduction de la pauvreté, rien ne prouve qu'elle soit, même en partie, générée par l'ouverture au commerce international. Rien ne prouve non plus que la croissance éventuellement générée par l'insertion dans le commerce internationale favorise une meilleure répartition des richesses.

Cette note se veut un rappel des références théoriques le plus souvent utilisés par les différents acteurs des négociations commerciales internationales en cours (organisations internationales, gouvernements du Nord et du Sud, ONG...). Elle aura atteint son objectif si elle permet aux observateurs de ces négociations de mieux analyser la libéralisation commerciale dans les PED sous l'angle de ses enjeux économique, détaché des questions politiques.

10) Mexico : The remaking of an economy, Brookings Institution (1998)

11) Velez, Kugler et Bouillon sur la Colombie, Legovini, Bouillon et Lustig (1999) sur le Mexique, et Ruprah et Marcano (1999) sur le Venezuela.

Quelle convergence pour le droit civil et la common law : développement, droit communautaire et droit des affaires (janvier 2006)

Les stratégies du développement intègrent désormais l'État de droit comme l'un des facteurs essentiels. Dès lors, le débat sur la valeur respective des deux grands systèmes de droit dans le monde - Droit civil et Common law - n'en prend que davantage de relief dans un environnement soumis à la fois aux diverses pressions (politiques, économiques, sociales, démographiques) et à une concurrence croissante entre acteurs. On en donnera pour preuve les polémiques nées des rapports annuels "Doing Business" de la Banque mondiale sur le climat des affaires à propos de la question du droit dans le développement économique.

Les Notes du jeudi ont choisi cette semaine d'aborder cette question, à travers le compte rendu des intéressants débats auxquels a donné lieu la quatrième Conférence internationale sur le droit et l'économie, organisée à Paris en novembre 2005 sur le thème de la convergence du droit en matière de développement, de construction européenne et dans le contexte de la globalisation des affaires.

I. Le rôle de la convergence du droit dans le domaine du développement.

1. Quel système juridique pour favoriser le développement économique ?

Il y a consensus sur l'impossibilité de trancher en faveur d'un système par rapport à un autre en matière commerciale. Cette constatation rend indispensable les efforts de convergence sur la base d'une triple réalité : l'impératif d'un cadre juridique défini pour favoriser le développement des affaires à travers la mise en œuvre de règles à la fois transparentes et contraignantes pour garantir la protection du droit de propriété ; la nécessité d'adapter les réglementations sous l'effet de l'ouverture des marchés dans un contexte de mondialisation ; la reconnaissance de valeurs communes indissociables du développement (état de droit, libertés publiques, lutte contre la corruption, préservation de l'environnement...). Dans ce cadre, la convergence ne procède donc pas d'une tentative de simplification mais, au contraire, d'une recherche d'efficacité et de pérennité des affaires, grâce à l'enracinement et au respect des principes communs.

Bien qu'il soit en vigueur dans une majorité d'États, le droit romano-germanique souffre de deux handicaps majeurs en matière commerciale :

- un manque de visibilité au sein des instances des Nations unies qui l'empêche de défendre et promouvoir son modèle ;
- une frilosité de ses principaux utilisateurs à s'ouvrir au dialogue avec les praticiens de la *Common law*.

Par ailleurs, la trop grande précision du droit civil français peut constituer un frein pour les entreprises, contrairement à la souplesse jurisprudentielle de la *Common law*. De même, la convergence peut s'avérer à son tour un obstacle du fait de la sophistication qu'elle introduit et des coûts d'arbitrage qu'elle induit lors des procès.

Dans le débat opposant les tenants du droit civil à ceux de la Common law, il convient de noter que les propos introductifs et les conclusions du dernier rapport "Doing business" semblent clairement indiquer une préférence pour cette dernière en tant que règle de droit tirant son efficacité de son recours à la jurisprudence. Ce postulat fait naître actuellement des doutes sur la capacité des autorités juridiques européennes à élaborer un véritable droit civil européen.

Pour certains, cette posture révèle avant tout le succès des méthodes de lobby des autorités anglo-saxonnes, alors que le droit civil français peut se prévaloir de trois avantages :

- il apparaît comme un modèle d'organisation politique et une référence à des valeurs communes fondamentales qui vont bien au-delà de sa seule utilité marchande ;
- sa codification, qui peut certes paraître fastidieuse en amont, le rend clair et exportable, contrairement à la Common law qui, par obligation à se référer aux diverses jurisprudences, perd souvent de vue les principes fondamentaux ;
- ses règles, tout en étant inscrites, sont néanmoins adaptables et transposables grâce aux règles supplétives, comme le montre l'exemple du Code civil depuis 200 ans et, de façon générale,

le rayonnement que connaît dans le monde le droit romano-germanique.

Il convient néanmoins de relativiser cette "opposition des styles", dans la mesure où aux États-Unis la pratique de la *Common law* est très souvent dévoyée par le recours de chaque État à une codification de ses règles (cas de l'élection présidentielle de 2000 où la législation de Floride s'est appliquée), qui aboutit à une décentralisation de la règle de droit commune. De même, certaines branches du droit européen sui generis, en particulier le droit européen des contrats, s'élaborent davantage par référence à la pratique jurisprudentielle qu'à celle d'un code figé.

2. Réalité des deux systèmes juridiques en Chine et dans les pays d'Amérique latine.

Le système chinois repose à la fois sur un système légal traditionnel et sur un système légal contemporain emprunté aux exemples étrangers depuis 1949. Malgré les passerelles entre les deux systèmes, le rôle de la loi reste encore faible en Chine, en particulier en raison du poids du Parti communiste dans son élaboration.

Les systèmes juridiques des pays d'Amérique latine sont clairement influencés par le modèle romano-germanique. La prévalence de la règle de droit, la dichotomie qui peut résulter de son application et la nécessité de rechercher en premier lieu l'harmonisation des systèmes par zone géographique (Mercosur...), enlèvent tout caractère impératif à la convergence.

3. L'OHADA comme exemple de convergence.

Deux constats s'imposent concernant l'OHADA :

- l'OHADA a besoin de moyens financiers pour contribuer plus efficacement encore à la sécurité judiciaire ;
- l'"uniformisation" de l'application des actes OHADA n'est pas acquise. En effet, la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA) est "loin" dans l'espace et dans le temps. Beaucoup de dégâts ont pu se produire, parfois de manière irrémédiable, avant que sa décision n'intervienne.

Divers facteurs sont responsables de cette situation :

- la formation des juges laisse encore beaucoup à désirer ;
- les décisions des Tribunaux d'Instance et des Cours d'Appel ne sont pas suffisamment diffusées. De fait, si le juge savait que sa décision sera publiée et commentée dans un délai raisonnable, après qu'elle a été rendue, il en résulterait une incitation à mieux motiver ses décisions et à tenir davantage compte de la jurisprudence des autres juridictions. Ce serait sans nul doute un frein à la corruption ;
- les juges manquent de documentation.

Dans ce contexte, l'action de la CCJA est un espoir face à la corruption constatée dans les systèmes judiciaires des États. C'est pourquoi il a été suggéré que le recours devant la CCJA devienne suspensif.

II. La convergence et la construction européenne.

L'Europe est un terrain d'étude original dans le sens où elle a multiplié les outils de convergence entre les pays, comme les traités, les directives... etc., afin de tendre vers un idéal commun. Le modèle unique de l'Europe induit donc une problématique de la convergence juridique et économique en tant qu'illustration concrète de relations entre États.

1. L'Europe comme modèle original de convergence.

La Ministre déléguée au Commerce extérieur a souligné l'importance du droit romano-germanique dans le monde, "véritable atout pour notre pays", permettant d'améliorer son attractivité, tout en étant un des fondements constitutionnels du respect des libertés.

Le Conseil Constitutionnel a rappelé les origines de cette convergence. L'Europe est en effet un creuset juridique qui peut se percevoir de deux façons : le melting pot des différentes juridictions ou le "pluralisme ordonné" entre la *Common Law* et le droit romano germanique. A l'origine de la construction européenne, le droit français a eu une grande influence, les six pays fondateurs étant de tradition de droit romano-germanique. Mais l'arrivée de la Grande Bretagne dans l'Union Européenne a introduit la *Common Law*, qui a occupé depuis une place importante dans le droit communautaire. La convergence du droit s'illustre très nettement : la moitié du droit français est issue du droit communautaire, donc un droit hybride, métissé, résultat d'un savant mélange de *Common Law* et de droit germano-romain. Le débat de la convergence se traduit souvent par un débat sur la comparaison entre les droits ; or l'important est de conserver un droit de qualité et novateur, en renforçant par exemple les cabinets juridiques français, qui sont bien loin derrière les grands cabinets anglo-saxons.

L'ouverture européenne représente pour la France un défi en matière de convergence, à la fois au cœur de l'Union, mais aussi dans les différentes organisations européennes comme le Conseil de l'Europe. Une convergence constitutionnelle s'est également réalisée petit à petit, grâce au travail de la Commission de Venise.

2. Le droit de la concurrence comme une illustration de la convergence européenne.

Ce droit de la concurrence, qui est un des piliers du Traité de Rome, a connu en Europe un développement remarqué et convergent, non seulement entre États membres mais aussi avec le reste du monde.

Le premier thème exposé était celui de la "clémence", qui consiste à renforcer l'efficacité des politiques de concurrence en récompensant les entreprises qui dénoncent les cartels. Les États Unis ont lancé cette démarche et les principaux pays européens ont suivi. Les spécialistes ont noté que le thème de la clémence reflétait bien la convergence des valeurs et des pratiques, principalement dans le but des gouvernements de démanteler les cartels. En revanche ce principe de clémence peut aussi s'opposer à la notion de convergence car il représente en quelque sorte un principe régalien.

La conférence a aussi abordé la question de la définition d'une place de droit, à l'attractivité comparable à celle de Paris, s'inscrivant dans le contexte de la globalisation des affaires et le développement économique. La nécessité pour un pays d'avoir une place de droit est apparue indispensable, le rapport entre le droit et l'économie étant incontournable. Une place de droit efficace peut encourager et développer les investissements étrangers. C'est en cela que Paris se doit d'être une place de droit moderne et efficiente, d'autant que la convergence facilite les choses en rendant les droits plus lisibles et compréhensibles de tous, ce qui facilite les investissements.

Les débats se sont également portés sur la question de l'arbitrage puisque Paris compte de nombreux arbitres internationaux, ce qui est un bon exemple de son importance dans le monde, mais aussi de convergence des droits puisque la moitié des arbitres, à Paris, sont anglais et ont donc pour référence aussi la *Common Law*.

Le rapport de la Banque Mondiale (www.doingbusiness.org) "Doing Business" a provoqué de nombreuses réactions. Ce rapport place en effet la France au 44^o rang mondial des pays attractifs en matière d'investissements étrangers. Face aux contestations sur ce classement et sur les critères retenus, la Banque mondiale a précisé qu'il ne s'agissait pas d'un rapport juridique mais plutôt d'un "document d'affaires", qui n'appelait pas à la compétition entre les systèmes juridiques, ni à les comparer. La solution, pour la Banque, pourrait être la création d'un "indicateur État de droit", qui serait mieux à même de mesurer la justice dans un pays.

III. Convergence et globalisation des affaires.

Au-delà des régimes juridiques nationaux nécessairement contradictoires, les contraintes de la globalisation entraînent inéluctablement le monde des affaires dans un mouvement de convergence dont le droit n'est pas exempt, comme le montre l'exemple de l'entreprise.

1. La diversité de la conception de l'entreprise en droit comparé.

A la société de droit anglo-saxon, qui reste proche de la conception contractuelle d'une entreprise envisagée comme une structure protectrice des droits de l'investisseur, s'oppose la conception française et allemande, dans laquelle la société est indépendante de ses actionnaires, a un intérêt propre et cherche à protéger son capital humain. La question posée est alors : l'entreprise a-t-elle un intérêt propre différent de celui de ses propriétaires ? Pour les partisans de la conception franco-allemande, il est nécessaire, pour qu'une entreprise fonctionne correctement, qu'elle défende les intérêts de ses salariés, les deux ne pouvant être dissociés. Mais le paradoxe de cette question est qu'il n'existe pas de définition juridique de l'intérêt social, même si celui-ci existe et doit donc être pris en compte dans le contexte de l'entreprise.

La seconde question est la place de l'employé dans l'entreprise : l'employé constitue nécessairement un partenaire privilégié de l'entreprise ; mais sa place doit-elle se définir par le simple jeu contractuel ? Cette problématique fait débat entre les partisans de la tradition américaine et ceux de la tradition française.

Avec l'homogénéisation et la convergence du droit, le code du travail français pourrait-il se répandre aux États Unis, "tel un autre petit livre rouge" ? Il serait nécessaire dans ce cas d'établir une synthèse entre l'intérêt des salariés et celui des actionnaires. Mais du point de vue américain, le Code du travail français n'est pas très efficace. Il est donc utopique de penser qu'il puisse un jour s'appliquer aux États-Unis. D'autre part l'image ultra libérale que la France a des États-Unis est souvent exagérée, car le système américain permet avant tout une grande souplesse qui favorise l'esprit d'entreprise. En d'autres termes, il apparaît que l'employé a toujours une place importante dans l'entreprise, même dans un contexte libéral, dans la mesure où c'est la performance qui est primordiale.

2) Les préoccupations convergentes à l'échelle mondiale.

La plupart des États ont des attitudes convergentes lorsqu'il s'agit de défendre leur intérêt national. L'évolution comparée des réglementations de protection contre les offres publiques d'achat constitue une illustration du recours à l'intimidation pour empêcher des investissements de se réaliser.

Il existe trois types d'État à cet égard :

- l'État régulateur qui fixe lui-même les principes de l'Offre Publique d'Achat ;
- l'État acteur qui pose des conditions. Dans un premier cas il demande une action spécifique (ex : Thalès-Safran). Dans un second cas, lorsqu'il s'agit de secteurs protégés, il faut qu'il donne son

autorisation (par exemple dans le secteur de la presse, limité à 20 % d'investissements en monopole). Enfin dans un troisième cas, il réglemente les investissements étrangers (secteur de la défense nationale ou de la sécurité publique par exemple). Un décret qui date de 1984 encadre cette réglementation ;

- l'État opérateur qui s'immisce dans l'offre boursière. Par exemple, en 2003, lors de l'OPA Aventis/Sanofi, ou encore lors de la rumeur en juillet 2005 sur le rachat de Danone par Pepsi à laquelle plusieurs ministres et le Président de la République se sont formellement opposés (or plus de 56 % des investissements de Danone sont étrangers).

On l'aura compris : la convergence se situe sur deux plans. Au niveau strictement juridique, au-delà de la valeur accordée par les experts respectivement à chacun des systèmes de droit et des traditions des États, la globalisation impose des symbioses, aussi bien à l'échelon mondial que régional. A un niveau plus large, droit et économie sont complémentaires. En tant que Place de droit, Paris a ainsi un rôle majeur à jouer dans la convergence entre ces deux pôles.

Annexe

Principaux intervenants

M. Pascal CLEMENT,	Garde des Sceaux
Mme Christine LAGARDE,	Ministre déléguée au Commerce extérieur
Coprésidence de la conférence :	M. Hubert VEDRINE, ancien Ministre des Affaires étrangères, et M. Robert DANINO, vice-président et Conseiller général de la Banque mondiale
M. Michel Barnier,	ancien Ministre des Affaires étrangères et ancien Commissaire européen
M. Olivier DUTHILLET de LAMOTHE,	membre du Conseil constitutionnel
M. Guy CANIVET,	Premier Président de la Cour de Cassation
M. Alain VIANDIER,	professeur à l'Université René Descartes
M. BARRAT,	avocat
M. FYON,	avocat belge
M. SCHLEIFER,	professeur à l'Université d'Harvard
M. Maximo BOMCHIL,	avocat argentin
M. Wang CHEN GUANG,	doyen de l'université de Tsinghua de Pékin
Mme Bénédicte FAUVARGUE-COSSON,	professeur de l'université Panthéon-Assas
M. Jean-François GUILLEMIN,	secrétaire général de Bouygues
M. Renaud SORIEUL,	administrateur général du bureau des affaires juridiques des Nations Unies

L'efficacité de l'aide un an après la Déclaration de Paris (mars 2006)

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, du 3 mars 2005, s'affirme a posteriori comme l'un des résultats les plus marquants de l'année 2005. Les suites de cette Déclaration occupent une grande partie de l'agenda international de l'aide. La présente Note du jeudi fait le point sur certains enjeux que cela représente pour l'aide française. On se rapportera utilement aux quatre Notes du jeudi traitant de ce sujet dans le premier tome.

Après un bref rappel du contenu de la Déclaration de Paris et des idées qui la sous-tendent, trois niveaux seront successivement abordés ci-dessous : la scène internationale, l'espace européen, et la dimension franco française, y compris le rôle du réseau de coopération.

I. La Déclaration de Paris : rappel du contenu et de la dialectique qui la traverse.

Faisant suite à près de 10 ans de réflexion et de mobilisation lancés de la communauté internationale à l'égide du CAD de l'OCDE, le Forum à Haut Niveau, associant les bailleurs bilatéraux, les multilatéraux et une quarantaine de pays bénéficiaires, a adopté en 2005 la Déclaration de Paris (DP) regroupant 56 engagements **réiproques** des bailleurs et des pays partenaires pour améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Ces engagements ont été traduits par une quinzaine d'indicateurs, finalisés fin 2005, qui doivent permettre de mesurer d'ici 2010 l'atteinte d'objectifs chiffrés.

La DP repose sur cinq principes majeurs : (i) l'appropriation de l'aide par les pays en développement, (ii) l'alignement des politiques de l'aide sur les stratégies nationales de développement, (iii) l'harmonisation des actions par les donateurs et la mise en place de dispositifs d'intervention communs, (iv) une gestion de l'aide axée sur les résultats, (v) une responsabilité mutuelle des résultats atteints.

Le débat qui a conduit à la Déclaration de Paris concerne principalement l'échelon **national** des pays bénéficiaires. Il ne traite que secondairement des questions d'architecture internationale de l'aide, de division du travail entre institutions, etc....

Ce débat sur l'efficacité à l'échelle des pays bénéficiaires est depuis longtemps traversé par une **dialectique** entre deux pôles assez différents :

- L'un met l'accent sur l'harmonisation des procédures, l'appropriation de l'aide par les gouvernements des pays bénéficiaires, et l'alignement des bailleurs sur des programmes nationaux de réduction de la pauvreté validés par les institutions de Bretton Woods. Les outils privilégiés de financement sont l'aide sectorielle (pot commun, aide budgétaire ciblée) ou l'aide budgétaire globale (ou non affectée). Cette approche est dépendante de la qualité des institutions gouvernementales du pays bénéficiaire, notamment de celles en charge de la gestion des finances publiques, sur lesquelles l'aide concentre souvent ses actions d'appui au renforcement des compétences. Elle bute dans de nombreux cas sur le **manque de "volonté politique"** des autorités locales, la faiblesse de la gouvernance financière, et l'inadaptation des politiques sectorielles.

- L'autre pôle de la dialectique repose sur une compréhension fine du contexte socio-politique des pays bénéficiaires, sur l'analyse de ce manque de volonté politique, et sur les effets induits de l'aide sur l'évolution des rapports de force internes. Elle se montre plus circonspecte sur les conditions de l'appropriation locale et de l'usage des outils d'aide à décaissement rapide. Elle conduit à diversifier le renforcement des compétences sur une très large gamme d'acteurs de la société, afin de permettre une construction institutionnelle équilibrée et l'émergence de politiques publiques qui soient le fruit de processus locaux de négociations internes. Elle utilise davantage le canal de l'aide projet, conjugué éventuellement avec une montée progressive de l'aide budgétaire.

Aujourd'hui, c'est très clairement le premier pôle qui occupe la scène mondiale. C'est sur lui que porte en totalité la Déclaration de Paris, et il est certain que des efforts et des progrès considérables ont été réalisés dans ce domaine ces dernières années. La croissance attendue des flux d'APD et la pression en faveur de décaissements rapides sont des facteurs favorables à cette évolution.

En conséquence, la complémentarité des deux approches peine à se faire reconnaître, du fait des antagonismes qu'elles créent dans certaines situations (décaisser massivement vs décaisser avec prudence).

Une **ligne de conduite** de l'aide française pourrait être, à chacun des quatre niveaux d'analyse et d'action présentés ci-après, d'avancer autant qu'il est possible sur la voie de la première approche, et de profiter de son **potentiel de modernisation**, tout en gardant en arrière plan les concepts de la deuxième approche, essentiels à long terme. C'est sans doute sur les considérations de **renforcement des capacités** que la complémentarité des deux approches est amenée à jouer le plus grand rôle.

II. Au plan multilatéral

Le Forum du CAD-OCDE, dont les travaux ont conduit à l'adoption de la Déclaration de Paris, a maintenant pour principal objectif de diffuser l'information sur cette Déclaration et d'établir une base de référence qui permettra ensuite de **mesurer les progrès accomplis**.

Cette base de référence sera établie sur la base d'une enquête menée de mai à septembre 2006, et dont les résultats consolidés seront présentés aux membres du CAD en décembre 2006. Le **questionnaire** de cette enquête, mis au point en 2005, doit d'abord être testé en avril 2006 dans quelques pays, avec l'appui de certains bailleurs de fonds (dont la France au Sénégal).

Le Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide poursuit également son travail, sous la présidence Michel Reveyard. Ce groupe est devenu le principal forum mondial sur l'aide. Il est désormais ouvert aux pays partenaires. Une vice-présidence a été confiée au Ghana, pays qui accueillera la prochaine édition du Forum haut niveau, en 2008.

La Banque mondiale a joué un rôle important dans la mise sur pied de la Déclaration de Paris. Elle demeure très active et fournit une partie des données du suivi de la Déclaration. Le PNUD, encouragé par plusieurs bilatéraux, dont la France, est également de plus en plus actif dans ce chantier.

La Banque Africaine de Développement s'est également engagée dans le chantier en organisant des **ateliers régionaux** de diffusion et d'échanges sur le thème de l'efficacité. Le premier atelier s'est tenu en Afrique de l'Est en novembre 2005. Le second aura lieu du 25 au 27 mars 2006 à Bamako pour l'Afrique de l'Ouest, du Centre et du Nord, et apportera des précisions sur l'adaptation des dispositifs nationaux aux objectifs-cibles de la DP et au suivi des indicateurs.

La France a renouvelé son appui technique et financier au groupe de travail. Les engagements de la coopération française portent sur le suivi des recommandations adoptées en mars 2005 et sur le renforcement de la participation des pays partenaires à ce processus :

(i) soutien à l'organisation par la BAD de l'atelier régional de Bamako (financement français par la DGTPE via la BAD)

(ii) mobilisation du réseau sur un appui français à la réponse au questionnaire et aux processus d'appropriation par nos principaux partenaires (cf. le point 5).

Au delà de la Déclaration de Paris, le CAD et la Banque mondiale tentent de prolonger et d'orienter la dynamique actuelle vers le "changement d'échelle" de l'aide ("scaling up"), c'est à dire essentiellement l'amélioration de la prévisibilité pluriannuelle de l'aide et son orientation plus marquée pour le financement des CSLP nationaux.

L'approche par l'économie politique, deuxième pôle de la dialectique exposée supra, est peu présente dans les travaux du groupe du CAD sur l'efficacité. Celui-ci aurait plutôt tendance à faire l'impasse sur la question de l'État, en se limitant à souligner l'importance du renforcement des capacités. Ce n'est que dans le réseau du CAD sur la gouvernance, dit "**Govnet**" qu'existe une réelle réflexion sur ce thème, notamment dans les travaux d'un sous groupe nommé "Drivers of Change", dont les travaux restent discrets.

III. Dans le cadre européen et communautaire.

L'APD de la Commission Européenne présente d'ores et déjà des points positifs vis à vis des thèmes de la Déclaration de Paris en matière d'harmonisation :

- La programmation pluri-annuelle par enveloppes allouées tous les 5 ou 6 ans (9^e FED, bientôt 10^e FED, etc...) est un élément de **prévisibilité** de l'aide.
- Les Documents de programmation (DSP) et programmes indicatifs nationaux (PIN) liés à ces enveloppes ont essentiellement pour objet de s'**aligner** sur les stratégies de réduction de la pauvreté élaborées par les pays bénéficiaires de l'aide
- La **déconcentration** de l'aide communautaire depuis 2001 est spectaculaire et permet une meilleure coordination locale.
- Le **déliement** de l'aide communautaire (règlement de novembre 2005 : déliement complet pour les pays les moins avancés ainsi que pour l'aide alimentaire d'urgence) va au delà de la Recommandation de 2001 de l'OCDE.
- De façon générale, la Commission s'est montrée active dans le processus de la Déclaration de Paris.

La Commission a aussi joué un rôle important comme animateur au sein des États Membres (EM) sur ces questions :

- Comme suite à la demande du Conseil Affaires Générales et Relations Extérieures (CAG-RELEX) du 23 novembre 2004, la CE a élaboré en lien avec les EM un cadre commun de programmation pluriannuelle. Même si aucune obligation d'unification des programmations des 25 EM n'est envisagée à ce stade, ce format, qui sera utilisé pour la programmation du 10^{ème} FED (2008-2013), est proposé aux EM, notamment à ceux qui ne disposent pas encore d'un tel cadre (Nouveaux EM en particulier). Il doit surtout permettre progressivement l'adoption de diagnostics communs, puis l'élaboration de stratégies communes.
- Ce même conseil avait également demandé à la Commission de dresser un plan d'action et de coordination dans les pays partenaires, en particulier lorsqu'il n'existe pas d'autre forum de coordination. Des "**roadmaps**" ont ainsi été établies dans environ 50 pays.

Mais c'est sans doute en matière d'avancées sur le concept de complémentarité (intra pays et surtout inter pays) et de division du travail que le cadre européen semble constituer une opportunité.

- D'une part l'Europe, qui abrite la majeure partie de bailleurs bilatéraux, est bien placée pour traiter de façon unie de la question de l'architecture internationale de l'aide, et notamment de la répartition entre bilatéraux et multilatéraux, ainsi qu'entre différents multilatéraux.
- D'autre part, elle donne un champ de mise en œuvre à titre pilote à la **division du travail** entre bilatéraux, et entre bilatéraux et la CE. C'est dans cette logique que la CE prépare une deuxième version de l'atlas des donateurs, excellent outil pour visualiser cette possible complémentarité.

La Commission vient de rendre public un **plan d'action** dans le domaine de la coordination, de l'harmonisation et de l'alignement de l'aide, qui reprend ces différents axes.

En ce qui concerne les aspects d'économie politique, la CE entreprend souvent des analyses des acteurs locaux. Mais, de façon opérationnelle, elle compte encore surtout sur le dialogue à haut niveau et les **conditionnalités politiques générales** pour faire évoluer les situations locales. Elle n'influe pas sur le gap entre politique générale et émergence locale d'un jeu institutionnel propice au développement économique et social. Et ce d'autant moins qu'elle fait partie des bailleurs qui ont de volumineux besoins de décaissements.

IV. Les efforts pour améliorer l'efficacité de l'aide française.

La Déclaration de Paris a enclenché un processus dynamique, conduisant de nombreux bailleurs à établir des plans d'action interne pour répondre aux engagements pris. La France a fait de même. Le relevé de conclusions du CICID de mai 2005 prévoit que "le prochain CICID examinera un plan d'action pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris de mars 2005 sur le renforcement de l'efficacité de l'aide. Ce plan concernera l'ensemble des acteurs et des outils de la coopération française".

Un **groupe de travail sur l'efficacité** (GTE) incluant des représentants de la DGTPE, de la DGCID et de l'AFD a été mis en place en fin d'année 2005. Le mandat de ce groupe porte sur trois domaines :

- Les thèmes liés à la Déclaration proprement dite, et notamment à sa traduction en termes d'**indicateurs** qui concernent directement les modes d'action de l'aide française (inscription de nos concours dans les budgets nationaux des États bénéficiaires, plus grande utilisation des processus de gestion locaux des finances publiques, coordination des missions des bailleurs, etc...)
- Les thèmes sous jacents, qui conditionnent ou prolongent la Déclaration de Paris : **prévisibilité** pluriannuelle de l'aide, division du travail entre bailleurs, renforcement des échelons locaux (déconcentration de notre dispositif et amélioration des ressources humaines).
- La relance de la participation française dans les **débats mondiaux** : modes opératoires de l'aide, gouvernance, renforcement des capacités...

Le thème de la prévisibilité prend une importance particulière, du fait des engagements pris à travers les DCP dans la Zone de Solidarité Prioritaire. De même, le thème du renforcement des capacités occupe une place grandissante, et permet d'élargir le débat (voir *infra*). Pour ces deux thèmes comme pour les autres, les membres du GTE doivent formuler des propositions claires et directement applicables pour renforcer l'efficacité de l'aide française. Ils doivent en particulier établir une fiche synthétique qui adopte systématiquement le schéma suivant : définition d'un diagnostic de la situation de l'aide française (forces et faiblesses) ; formulation de propositions opérationnelles ; mise en lumière des éventuels risques ou obstacles à la mise en œuvre de ces propositions.

Ce Plan d'Action sera disponible pour le CICID du Printemps 2006.

L'approche par l'économie institutionnelle trouve une place dans la réflexion, notamment à propos du **renforcement des capacités**. Les travaux entrepris sur ce thème par différents bailleurs (notamment par les Britanniques) montrent que cette approche peut produire des éléments très précieux, qui

permettent d'améliorer les diagnostics, de les partager entre bailleurs, d'élargir le champ du renforcement des compétences au delà du seul appareil d'État, et de le diriger vers le domaine de la négociation de politiques publiques entre acteurs locaux.

V. Le défi de l'appropriation par les pays bénéficiaires - le rôle du réseau de coopération.

Les résultats des efforts en faveur d'une meilleure efficacité seront proportionnels à la qualité des institutions gouvernementales du pays bénéficiaire et à leur "volonté politique" de mettre véritablement en œuvre la Déclaration qu'ils ont adoptée.

Cette exigence commence dès la phase d'enquêtes prévue en 2006 : une partie des indicateurs repose sur la définition par les pays bénéficiaires de certaines informations et données de référence.

Les membres du CAD et les multilatéraux en conviennent : la question de l'**accompagnement des pays bénéficiaires** qui en feront la demande est posée (certains pays comme le Vietnam, le Nicaragua ou l'Afrique du Sud, sont en revanche d'ores et déjà pleinement engagés dans le processus).

Un certain nombre d'appuis sont envisagés, en particulier par les multilatéraux (Banque mondiale et PNUD). Le PNUD met au point un concept de "**plate-forme** de gestion de l'aide" qui pourrait regrouper plusieurs volets de renforcement des capacités en intégrant les appuis aux CSLP, aux OMD et à l'agenda de l'efficacité. Ces appuis seraient coordonnés par des **pôles régionaux**, dont le pôle de Dakar. Plusieurs pays membres du CAD jugent souhaitable que des bilatéraux se mobilisent également sur le terrain.

La **DGCID** explore les possibilités d'appui qu'elle serait susceptible d'apporter au travers de programmes régionaux comme le pôle PNUD de Dakar. Une forte mobilisation des SCAC est également indispensable. Les moyens à mobiliser pourraient provenir de différentes sources : ex-titre IV (mission-invitations), projets en cours en matière de gouvernance statistique, économique ou financière. La mise sur pied de projets spécifiques (notamment mobilisateur) est envisageable, mais à plus long terme.

Le **réseau** s'est déjà mobilisé en 2005 : il a répondu, dans des délais très brefs, à une enquête interne menée au sein de la Coopération française au mois de mai, rendant un grand service pour la finalisation des indicateurs du CAD et pour l'élaboration du plan d'action français. Dans de nombreux pays, l'aide française a été pionnière et est toujours animatrice de coordination sectorielle ou globale. Elle appuie les initiatives de mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans les pays qui souhaitent faire quelque chose en la matière. Elle identifie les acteurs clés, aussi bien au sein des administrations qu'en dehors de celle-ci. De façon générale, dans la ZSP, la mobilisation du réseau français est une condition importante de la réussite de l'harmonisation de l'aide.

Dans le monde complexe et mouvant de l'aide internationale, la Déclaration de Paris devrait permettre progressivement une véritable rationalisation de l'aide au niveau des pays bénéficiaires. Cette Déclaration souligne le défi de l'appropriation par les pays bénéficiaires des moyens, en principe croissants, dont ils devraient bénéficier dans les années qui viennent. A son tour, cette appropriation renvoie à de nombreuses questions, internes celles-là, dont il ne faut pas sous-estimer l'importance.

Migration et développement : la question des “remises” (transferts) des migrants (mars 2006)

Dans la recherche générale de nouveaux financements pour le développement, la mobilisation des transferts des migrants, ou “remises” selon le vocable retenu, est une piste parmi d’autres, de plus en plus évoquée. Les Notes du jeudi ont souhaité mieux cerner les termes de cette problématique.

Les trois ou quatre dernières années ont vu apparaître un intérêt croissant pour les transferts des migrants¹ en tant que source de financement pour le développement. Ces flux représentent des montants importants, peu sujets aux soubresauts de la conjoncture, et sans doute en forte progression². L’engouement dont ils sont l’objet est principalement le fait de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine ainsi que de l’USAID, et du DFID. La GTZ et les organismes de coopération de l’Europe du Nord s’intéressent également à ce sujet. Enfin l’Espagne, qui a longtemps bénéficié de ce type de ressources, est active dans ce domaine qu’elle promeut, notamment dans le cadre des travaux du groupe des six³ sur les financements innovants.

Une agence internationale des transferts a été créée en 2003 par la Banque mondiale et le DFID avec un double objectif d’amélioration des statistiques et de coordination des programmes intégrant ces questions de remises et l’étude de leurs impacts. La question des remises a été également évoquée au G8 de Sea island en 2004 et a donné lieu à la mise en place d’un groupe de travail (IWGIRS) comprenant le FMI, la Banque, l’OCDE et la BCE ainsi que les services concernés des Nations unies afin d’améliorer l’information statistique. Les recommandations de ce groupe devraient être présentées au G8 en 2006 puis entérinées par la Commission statistique des Nations unies. Enfin, à sa session de printemps 2005, le comité du développement de la Banque et du Fonds a appelé à de nouvelles recherches afin de mieux comprendre les déterminants de ces flux et la façon d’augmenter leur impact.

I. Trois traits caractéristiques importants doivent être soulignés avant toute réflexion sur les remises

1. Il s’agit d’un domaine encore mal connu au plan statistique.

Les estimations auxquelles on se réfère habituellement proviennent des chiffres mondiaux de **balances des paiements du FMI**. Ces chiffres, dont la **fiabilité est douteuse** pour un certain nombre de pays qui négligent de fournir ces informations, soulèvent en outre un problème de signification de l’agrégat considéré. En effet ce dernier comprend, outre les transferts à destination de pays en développement, divers mouvements de capitaux sans rapport direct avec le développement (salaires de travailleurs frontaliers - la France est un important bénéficiaire de ces transferts -, blanchiment d’argent, flux en provenance de paradis fiscaux...) De surcroît, une partie importante de ces remises emprunte des canaux informels échappant ainsi à toute évaluation officielle (cf infra).

1) Ces derniers seront qualifiés de “remises” dans la suite de cette note.

2) Cette progression est en partie liée à la réintégration d’une partie des flux informels dans les circuits formels, mais en partie seulement.

3) LE Groupe des Six n’est autre que le groupe quadripartite mis en place par la France, le Brésil, le Chili et l’Espagne, pour l’étude et la promotion des financements innovants, auxquels se sont joints ultérieurement l’Allemagne et l’Algérie.

Selon la **Banque mondiale**, les montants atteindraient **220 milliards de \$ en 2006**, soit nettement plus de deux fois les chiffres de l'APD⁴. Il est important également de rappeler que ces flux, contrairement aux investissements directs, semblent peu sensibles à la conjoncture.

2. Une partie importante de ces flux circulent de façon informelle

Si les **canaux officiels** (banques, réseau postal, organismes spécialisés comme Western Union ou MoneyGram) qui utilisent soit les procédures 'cash' (transport des fonds), soit les transferts soit encore les procédures swift, **accroissent leur part de marché, les canaux informels continuent de jouer un rôle important et parfois exclusif dans certaines zones**. Dans cette dernière catégorie, en laissant de côté les transferts individuels réalisés à l'occasion de voyages, on trouve des structures parfois très anciennes basées sur des appartenances ethniques ou/et religieuses, comme *Hawala* (Pakistan, BanglaDesh), *Hundi* (Inde), *Fei Ch'ien* (Chine), *Phoe Kuan* (Thaïlande), *Hui* (Vietnam).

Les réseaux dits traditionnels utilisent souvent des moyens de communication évolués. Les opérateurs des réseaux hawala ont ainsi adopté les techniques les plus modernes des télécommunications et utilisent pour leurs règlements des modes de swap sophistiqués. *Fei Ch'ien* (ou monnaie volante) qui trouve son origine dans les traites des marchands à l'époque la dynastie T'sang (650 Av JC) met en œuvre également des techniques de paiement relativement complexes. Les swaps d'actifs sur le marché noir du peso constituent un autre exemple de la sophistication des opérations mises en œuvre en dehors des circuits bancaires modernes. Les opérateurs dits informels ne sont d'ailleurs pas nécessairement illégaux : beaucoup ont pignon sur rue et sont régulièrement enregistrés. Il faut également noter que les flux qui empruntent ces réseaux n'ont pas toujours vocation à participer au développement. Le blanchiment d'argent sale et le financement du terrorisme utilisent également ces canaux.

3. La répartition géographique de ces flux n'est pas uniforme

Les flux de remises ne concernent pas exclusivement des opérations Nord-Sud. Un peu moins de la moitié des fonds provient de l'OCDE ; 1/3 est issu des pays pétroliers du Moyen Orient, et le reste des PED eux-mêmes.

Parmi les destinataires des flux en provenance de l'OCDE, on retrouve des pays de la même zone. Ainsi **la France**, du fait notamment de ses travailleurs frontaliers en provenance de Belgique, du Luxembourg, de l'Allemagne ou encore de la Suisse, **reçoit près de 8 milliards de dollars alors qu'il n'en sort officiellement que 3.8 milliards**.

Par grandes zones (chiffres FMI 2004), c'est l'Amérique latine et les Caraïbes qui sont les plus grands bénéficiaires(29.6 mds\$ soit 32 %), suivis par l'Asie du Sud (18.2 mds\$ soit 20 %), l'Asie de l'Est et le Pacifique(17.6 mds\$ soit 19 %), le Moyen orient et le Maghreb (13mds soit 14 %), l'Europe et l'Asie centrale (10.4 mds\$ soit 11 %), et l'Afrique sub-saharienne (4.1 mds\$ soit 4 %). Le poids de ces transferts dans les ressources du pays peut parfois être lourd. Exprimé en rapport au PIB, il s'élève ainsi à 24.2 % pour Haïti, 22.8 % pour la Jordanie, 16.2 % pour le Nicaragua ou encore 10.9 % pour le Maroc. **Les pays récepteurs sont, en général, davantage des PRI que des PMA**.

II. L'impact des transferts sur le développement est généralement considéré comme positif mais donne lieu à des thèses contradictoires

La question de l'impact des transferts financiers sur le développement ne se résume pas au seul aspect économique. La transmission de savoir-faire, l'influence des idées en matière sociale et politique constituent autant de questions qui mériteraient à elles seules d'être analysées à part. Elles ne seront pas abordées dans cette note. **L'impact sur le développement des remises est difficile à déterminer au plan**

4) Les chiffres de l'APD sont en net alors que ceux des remises sont calculés bruts

macro-économique, un peu à l'image de l'impact de l'APD. De nombreuses études apportent des éclairages, au niveau de régions bien déterminées, et les conclusions auxquelles elles parviennent sont rarement généralisables.

De façon schématique, les arguments avancés par les optimistes seront présentés tout d'abord. Ils seront suivis de l'exposé des doutes exprimés quant à l'influence réelle de ces transferts dans la lutte contre la pauvreté.

1. Les thèses favorables

En référence au double déficit dont souffriraient les PED (épargne et devises), les transferts constitueraient, au plan macro-économique, une source significative de devises, augmentant le revenu national et finançant une partie des importations nécessaires à la croissance. Sur le terrain, les remises constituent une source vitale de revenus pour une partie de la population et contribuent au financement de ses dépenses de santé et d'éducation. La stabilité de ces flux leur confère le caractère d'une épargne de précaution et permet de jouer un rôle efficace d'assurance en cas de choc externe. Au delà de ces aspects concernant la consommation et l'épargne, il faut mentionner l'utilisation de ces fonds pour l'équipement collectif de proximité. Certaines études évoquent également comme éléments positifs les effets induits de l'émigration sur certains secteurs de services utilisés par les migrants et leurs familles, en particulier les télécommunications, le tourisme, les transports et le commerce. Ces effets, dénommés "4 T"⁵ dans la littérature anglo-saxonne, ne relèvent toutefois pas toujours directement des remises.

L'accent mis depuis quelques années sur la lutte contre la pauvreté a amené la Banque mondiale et le DFID à réaliser des études empiriques centrées sur ce sujet dans 74 pays à bas ou moyen revenu. Ces organismes estiment plus généralement qu'une **augmentation de 10 % de la part des transferts dans le PIB d'un pays se traduit par une diminution de 1,2 % de la pauvreté**. Ces remises auraient donc globalement un impact significatif dans la lutte contre la pauvreté.

2. Les thèses "sceptiques"

Elles s'articulent autour de deux séries d'arguments :

- Tout d'abord, **le gros des transferts ne converge pas vers les pays les plus pauvres ni vers les populations les plus démunies**, ce qui a priori réduit l'impact direct sur la pauvreté. Près de la moitié des remises se dirige vers les PRI et non vers les PMA. **L'Afrique sub-saharienne apparaît comme particulièrement isolée et mal servie ; les montants sont faibles et en relative stagnation dans un contexte général en forte croissance.** Les pays où les effets sont significatifs ne sont pas très nombreux (Afrique du Nord, Bangladesh, Pakistan, Indonésie, Philippines, Vietnam). Le Mexique et l'Inde reçoivent des montants importants mais faibles par rapport à la taille de leurs économies, et la Chine, qui semble officiellement peu bénéficier de transferts, attire par contre des montants considérables d'IDE.

Lorsque ces remises proviennent de 'cerveaux émigrés' appartenant à des milieux sociaux plutôt favorisés, les montants, selon certaines études concernant le Mexique, sont plus faibles et se terminent souvent lors de l'émigration du reste de la famille.

- Au delà de ce problème de ciblage, les critiques des économistes portent sur les effets négatifs qu'entraîne l'existence de ces flux réguliers. Au niveau local, les communautés qui reçoivent ces remises ont tendance à développer une culture de dépendance. Les jeunes n'occupent pas les postes de travail disponibles, préférant attendre l'occasion d'émigrer ; les dépenses de consommation concernent principalement des biens importés et progressent rapidement tandis que la production stagne ou recule. Au niveau national, on peut même évoquer le syndrome hollandais, en considérant les remises comme une rente. Lorsqu'une grande partie de ces transferts est affectée à des achats de logement ou de terre, le taux de change réel aura tendance à s'apprécier, rendant les exportations moins compétitives.

⁵ Telecommunication, Tourism, Transportation, Trade

III. Comment accroître l'impact des remises sur le développement et la lutte contre la pauvreté ?

Toute politique visant à accroître l'impact de ces flux se heurte à deux faits incontournables. **Ces fonds relèvent de la sphère privée, et leur orientation géographique est inhérente aux flux eux-mêmes.** La démarche peut se définir à deux niveaux : celui de la baisse des coûts de transaction afin d'augmenter les flux, celui de l'incitation afin d'orienter puis d'amplifier ces flux vers les emplois considérés comme les plus efficaces pour le développement des pays récepteurs.

1. Assurer une baisse du coût de transfert et la normalisation des circuits traditionnels

A ce stade, il s'agit : d'abord d'augmenter ces flux, en diminuant les "pertes en ligne", et de normaliser les circuits informels, afin de tenter de contrôler l'argent "sale" ou du terrorisme. Il s'agit également, à travers l'augmentation du rôle des banques dans ce transit, de contribuer au développement d'une couverture financière dans les pays récepteurs, de façon à rendre plus efficace l'usage de ces fonds. C'est d'ailleurs la priorité qu'affirme le G8 quand il indique qu' "en favorisant les transferts par les circuits formels, il est possible de renforcer les systèmes financiers des pays en développement."

Ainsi, la constitution d'un système financier efficace contribue-t-elle à une meilleure allocation des ressources. La taille et l'expansion de ce marché ont d'ailleurs amené le système bancaire classique à accroître son intérêt pour ces flux. De nombreux exemples de développement de "corridors" peuvent être évoqués, à commencer par celui des banques américaines avec les prises de participation au Mexique à la suite de la crise de la tequila (1992), et la bancarisation des populations émigrées, même en situation irrégulière, sur la base de simples cartes d'identité consulaires. On peut également mentionner des opérations similaires entre les États-Unis et les Philippines ou encore entre l'Espagne et le Mexique, l'Équateur et la Colombie. La sophistication des produits⁶ et la baisse des coûts vont généralement de pair, mais la pénétration "technique" est inégale selon les pays, et il est évidemment primordial d'ajuster les produits aux possibilités techniques locales⁷.

2. Les interventions publiques doivent également jouer au niveau des incitations

Les motivations des émigrants qui réalisent ces transferts peuvent être variées et complexes, et elles ne sont pas toujours connues avec précision. Il serait utile de mieux cerner les comportements afin d'évaluer la part de ces flux qui pourrait être utilisée à d'autres fonctions que la consommation ou l'épargne privée qui demeurent des affectations prioritaires dans de nombreux cas.

Deux directions peuvent, a priori, être envisagées : la réalisation d'équipements collectifs, au niveau local, et la création de petites unités d'activité productive. Ces opérations peuvent bénéficier à la fois d'incitation et d'effet d'amplification de la part des autorités locales, voire des bailleurs de fonds. On a l'habitude de mettre en avant le programme "trois pour un" monté en 2002 par le Secrétariat au développement social mexicain (SEDESOL) dans lequel, pour un dollar apporté par une association d'émigrés aux États unis, l'État fédéral et les autorités locales apportent chacun un dollar. En 2004 ce programme s'est traduit par 70 millions de dollars de projets principalement en infrastructures régionales de tailles moyenne (SEDESOL limite sa participation à 25 000\$ par projet)⁸.

On pourrait également évoquer le cas des Pays-Bas où la fondation InEnt apporte des conseils aux migrants pour les inciter à investir dans le secteur productif.

6) Les innovations technologiques sont nombreuses: cartes avec montant incorporé (stored value card), transfert par portable de montant stocké (mobile stored value), transfert personne à personne, hub et réseau vocal...cf www.celpay.com

7) Le DFID vient de publier un rapport élaboré avec l'ensemble des acteurs financiers concernés pour mieux évaluer le marché britannique, analyser les différents types de produits par région et définir les modalités de régulation : "UK remittance market - Profile business intelligence limited 2005".

8) Les prévisions s'élèvent à 200 millions de \$ pour 2009.

La stabilité de ces flux a déjà été soulignée ; elle peut **donc également amener le secteur bancaire à faire jouer un véritable effet de levier** en apportant du crédit remboursé par l'arrivée des remises ultérieures. Il serait d'ailleurs utile que, de façon complémentaire, des **conseils en investissement** puissent être fournis à cette occasion par des entreprises de services aux entreprises agissant en partenariat avec les banques. Enfin, la partie de ces transferts qui conserve le statut d'épargne de précaution en devises pourrait être dé-thésaurisée pour peu que des mécanismes efficace d'assurance et/ou de placement puissent être mis en place.

L'Espagne, dont le développement dans les années 60 a fortement bénéficié, via l'entremise des banques, des remises en provenance de sa diaspora, met en place un projet pilote sur l'Equateur et le Maroc. Celui-ci mobilise le système financier espagnol afin d'établir un accord cadre avec les banques locales. Parallèlement, un réseau destiné à fournir des conseils en investissement a été créé. Une plus grande participation des institutions financières est également recherchée pour des projets de développement à caractère collectif. En France, dans le cadre des réflexions sur le co-développement, un groupe de travail a également proposé des mesures pour améliorer l'efficacité des transferts dans la zone franc⁹.

IV. En guise de conclusion provisoire

Le débat sur les OMD et le "gap" financier d'APD que l'on accole à leur réalisation a mis l'accent sur la recherche de financements innovants dont celui du flux des transferts des émigrés vers leurs pays d'origine. La philosophie néo-libérale ambiante ne peut qu'accentuer l'intérêt pour le rôle que ces flux privés, mieux canalisés, sont amenés à jouer dans le développement. Enfin, les montants en jeu et leur progression constituent un marché dont les institutions financières ne peuvent se désintéresser.

Pour autant, s'il est indéniable que ces flux ont un impact beaucoup plus direct que l'APD, il ne faut pas attendre d'eux qu'ils **constituent dans l'immédiat une nouvelle solution au problème du financement du développement.**

Pour ceux des pays d'accueil qui disposent d'un système financier relativement développé, il est sans doute nécessaire d'amplifier la part de ces revenus susceptible de se transformer en investissement productif ou public local, par incitation des pouvoirs publics (effet trois plus un par exemple) et effet de levier du système bancaire. Un effort pourrait de surcroît être entrepris pour recycler l'épargne de précaution thésaurisée. Ainsi l'efficacité de ces fonds pour lutter à long terme contre la pauvreté structurelle apparaîtrait-elle moins limitée.

Malheureusement, la plupart des PMA, qui par ailleurs ne bénéficient que d'une part réduite de ces transferts, ne disposent pas généralement d'infrastructures financières susceptibles d'utiliser, à grande échelle, ces ressources. Cependant, en Afrique de l'Ouest, le développement des institutions de micro-finance depuis 20 ans s'effectue parfois en relation avec des banques françaises, comme le Crédit mutuel, le crédit coopératif ou encore le Crédit agricole et permet la réalisation d'un certain nombre de projets encore limités.

9) La Poste, avec son nouveau statut d'institution financière, envisage de développer un système de paiement électronique vis à vis des pays de la Zone franc (Afrique sub-saharienne)

Annexe

Les spécificités françaises¹⁰

A) La France, second pays récepteur de transferts selon le FMI

Évalués à 6.9 milliard de \$ en moyenne sur la période 1992/2001, ces transferts concernent les revenus des travailleurs transfrontaliers ainsi que des revenus en provenance de 150 000 expatriés. Ils placent la France au second rang des pays récepteurs derrière l'Inde (7.7 mds\$) et devant le Mexique (5.7 mds\$). Le flux des transferts de la France vers les PED se monte sur la même période à un peu plus de la moitié de cette somme (4.9 mds\$).

B) L'Afrique reçoit un montant limité de "remises" en provenance de l'Europe

Sur les 6.4 milliards de \$ de provenance non africaine, reçus par l'Afrique en 2000, seulement 2.6 milliards provenaient de l'Europe¹¹. De ce montant, la moitié provient de la France qui, avec l'Allemagne, est l'un des principaux pays d'émigration en Europe. Les régions de destination sont le Maghreb et l'Afrique sub-saharienne francophone.

C) Le secteur bancaire français reste globalement peu intéressé jusqu'ici

Les implantations en Afrique hors capitales et grands centres portuaires sont rares, alors que la majorité des familles des migrants habite dans les campagnes. Pour les agences ouvertes, les conditions d'accès à un compte sont relativement coûteuses, et la population destinataire de ces fonds n'a pas de culture bancaire.

Une évolution apparaît cependant en cours : Au Mali, le Crédit agricole s'associe aux Caisses villageoises d'épargne crédit autogérées (CVECA) et à la Banque Nationale de Développement Agricole avec un appui de la Coopération française.

Le Crédit mutuel accompagne la création de réseaux mutualistes de collecte et de prêts dans plusieurs pays d'Afrique francophone.

La Poste envisage (février 2006) de développer l'usage du mandat électronique en Afrique sub-saharienne.

D) Le co-développement

Née dans les années 70, l'idée que les transferts des migrants pouvaient être orientés vers des investissements productifs, et, pour cela accompagnés d'incitations, a donné naissance à des expériences de co-développement, qui s'appuient sur des transferts de ce type, ainsi que sur des institutions de micro-finance. Ces dernières s'efforcent de collecter l'épargne accumulée par les familles réceptrices pour la faire fructifier au bénéfice des communautés et /ou à la création de petites entreprises.

10) Cette annexe s'inspire, en l'actualisant, d'une partie de la note de M. Doucin sur les Transferts des migrants et le développement du 1^{er} décembre 2004.

11) L'Égypte à elle seule reçoit 3,8 mds\$ dont la majeure partie provient du Golfe.

La fragilité des États en Afrique de l'ouest : vers une approche régionale (juin 2006)

La question des États fragiles a été à l'ordre de jour de la dernière rencontre à haut niveau du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, en avril à Paris. Les Notes du jeudi présentent cette semaine l'intervention qu'a faite la délégation française lors de cette rencontre. Cette intervention visait à attirer l'attention sur une dimension souvent méconnue dans les situations de crise ou de fragilité : la dimension régionale.

La question des États fragiles, ou des pays en grande difficulté, est omniprésente sur la scène internationale, et concerne directement une centaine de millions de personnes dans le monde, voire beaucoup plus selon la définition que l'on donne à cette notion. Mais quelle que soit la définition retenue, la fragilité des pays en développement est presque toujours d'abord considérée à l'intérieur de leurs frontières : États en crise aiguë voire en guerre, faillite de l'administration, ou "seulement" incapacité de l'État à assurer les services publics minimaux. Il est pourtant une autre dimension, qui pèse sur les États, du fait de leur imbrication dans le contexte environnant, c'est la dimension régionale.

La dimension régionale des crises et de la vulnérabilité des États procède d'un double mouvement : les fragilités de la région aggravent la vulnérabilité des États, comme la fragilité des États (et même parfois d'un seul État) peut fragiliser une région. Renforcer la cohérence régionale des approches et des politiques, et les institutions qui s'y consacrent, est donc un complément du renforcement des États. La dimension régionale fait partie des lignes directrices pour prévenir les conflits violents, publiées par le CAD en 2001. Elle est à l'origine même de l'engagement de nombreux membres du CAD dans des initiatives comme le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.

La dimension régionale fait à la fois partie des crises et des moyens de les prévenir ou de les résoudre. Cette idée est étayée ici à partir de deux exemples choisis en Afrique de l'ouest : la crise alimentaire au Niger et la diffusion des conflits en Afrique de l'Ouest.

I. La crise alimentaire au Niger

La crise qui a touché le Niger en 2004/2005 a été un révélateur d'une part de la vulnérabilité alimentaire du pays et d'autre part de la dimension régionale de cette vulnérabilité.

La crise de 2005 s'inscrit dans une histoire longue d'accroissement de la pression démographique sur les ressources naturelles fragiles de cette région du Sahel, aux plans de l'agriculture comme de l'élevage. Elle a été amplifiée par l'invasion acridienne de 2004 et par une baisse des disponibilités en céréales dans les pays côtiers voisins du Niger, où le pouvoir d'achat est supérieur. Ces phénomènes ont conduit à une sortie massive de céréales du Niger vers le Nigeria en particulier et à une flambée des prix sur les marchés nigériens. Les ingrédients régionaux de la crise étaient réunis, même s'ils ne sont pas seuls en cause. S'y ajoutent des données nationales et locales, touchant notamment aux facteurs de production, aux facteurs nutritionnels, etc.

Cette crise éprouve les populations concernées, elle affaiblit l'État nigérien, elle souligne l'insuffisance du niveau régional et la nécessité d'élargir le champ de conception et de mise en œuvre des politiques arrêtées par les États. Elle place les pays concernés, leurs organisations régionales et la communauté internationale devant la nécessité d'adapter le réseau de prévention des crises alimentaires, qu'ils ont ensemble construit il y a vingt ans, aux évolutions actuelles : des ressources naturelles rares, une population en forte croissance, des marchés qui traversent les frontières, dynamisés par une demande croissante et de plus en plus concentrées dans les agglomérations, etc. Les cartes présentées ci-dessous soulignent l'ampleur de ce dernier phénomène.

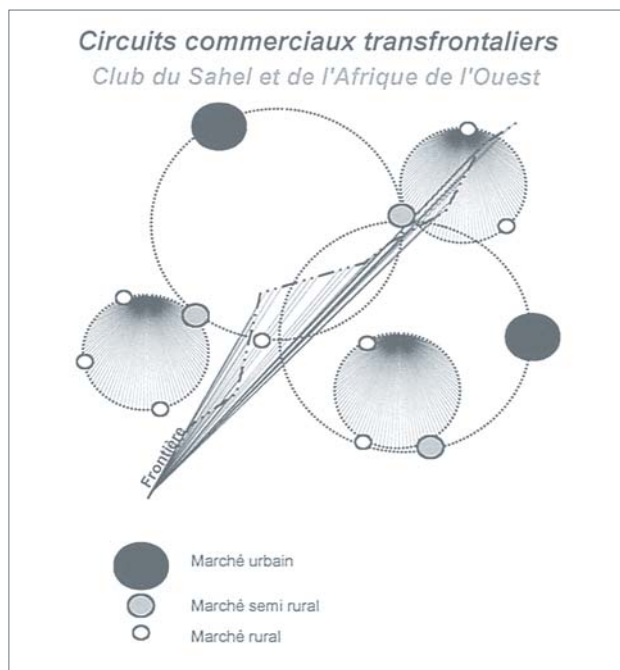


Peuplement et extension des marchés autour des frontières

Comme le montre cette carte, il existe aujourd'hui, entre les pays sahéliens et les pays côtiers, une cinquantaine de villes de plus de 50 000 habitants dans un périmètre de 150 km autour des lignes frontalières. Si l'on avait réalisé la même carte il y a 20 ans, une vingtaine de localités ne serait pas apparue. En 1960, n'apparaîtrait qu'une dizaine de villes de plus de 50 000 habitants. Dans vingt ans, on en comptera une quinzaine de plus. La très grande densité urbaine du nord Nigéria et du nord Cameroun, figure ce que sera, dans une génération, le sud Niger, le Nord Ghana, le Nord Ivoirien et le Sud Ouest Sénégal.

Des zones transfrontalières à haute intensité d'échanges sont en train de naître sous nos yeux. Elles sont les lieux de passage de la quasi-totalité des échanges lointains entre le marché mondial et les pays enclavés et entre pays sahéliens et pays côtiers. Elles structurent également des échanges locaux et régionaux dont l'intensité grandit plus que proportionnellement à la croissance de la population.

L'ampleur des dynamiques rapidement décrites ici est fortement croissante. Les "îlots" de peuplement d'hier sont aujourd'hui connectés et le seront beaucoup plus encore demain du fait de la très forte croissance urbaine (5% par an produisant le doublement de la population d'une ville en 15 ans).



II. La diffusion des conflits dans la région

L'Afrique de l'ouest connaît ou a connu dans la période récente un certain nombre de conflits affectant en particulier le Liberia, la Sierra-Leone, la Guinée, la Guinée-Bissau, la Casamance et la Côte d'Ivoire.

L'objet de ce document n'est pas d'analyser ces conflits, aux causes complexes, d'ordre social économique, culturel, politique, et contribuant à installer dans la région une instabilité chronique. Il est d'attirer l'attention sur le mouvement de diffusion des conflits d'un pays à l'autre et, par conséquent, sur les limites d'une action de résolution des conflits qui se limiterait au cadre des États sans prendre en compte leur environnement régional.

Comme l'illustrent les cartes présentées ci-dessous, les conflits induisent des phénomènes de migrations internes et transfrontalières, qui renforcent d'autres mouvements, notamment induits par les différences de dotation naturelle ou de dynamisme de l'économie. Ils forment un terrain propice aux trafics de toutes sortes, notamment d'armes, et à l'enrôlement de combattants, souvent très jeunes. L'arrivée massive de réfugiés est aussi source de tensions avec les populations comme on l'observe en 2002 en Guinée avec l'afflux de réfugiés libériens.

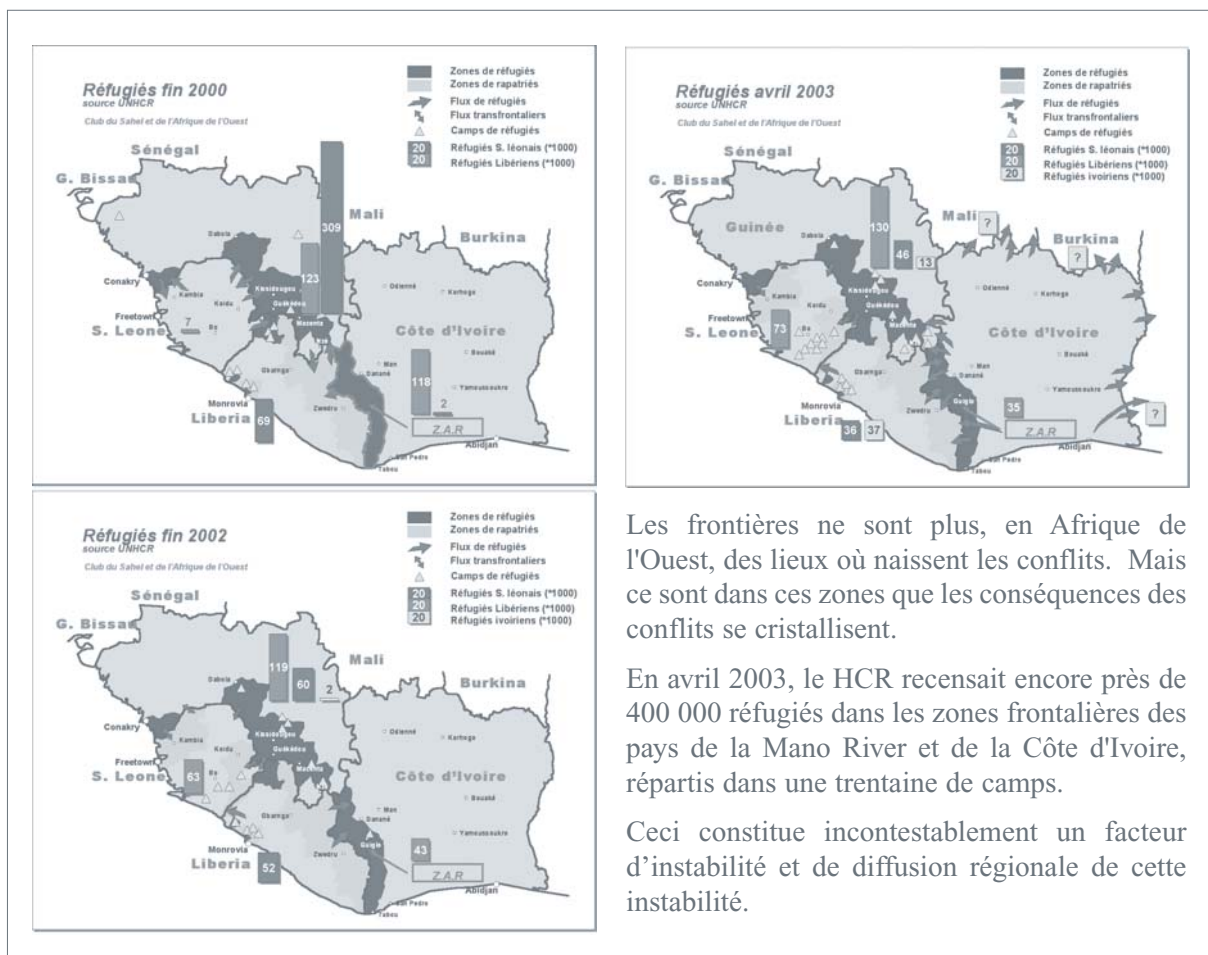
La Guinée est entourée par une "ceinture de feu" : Côte d'Ivoire, Liberia, Sierra Leone, Guinée Bissau, Casamance. Elle subit de plein fouet les retours de crise. On estime à encore près de 100 000 le nombre de réfugiés sur son territoire, en provenance de Côte d'Ivoire, du Libéria et de Sierra Leone. La Guinée est un cas typique de fragilité cumulant des facteurs internes à des facteurs externes liés à la dynamique régionale des conflits.

La Guinée Bissau a été déstabilisée par la rébellion casamançaise, qui y a organisé sa base arrière et constitue un facteur de crise rémanent. Le Sénégal se joint désormais avec succès aux actions bissau-guinéennes sur les plans militaires et diplomatiques pour essayer de mettre fin à la rébellion. Celle-ci implique également indirectement la Gambie.

Le Libéria est dans une dynamique de sortie de crise qui a besoin d'être consolidée. Surtout que le pays présente encore des facteurs cumulés de risques au nombre desquels le transport d'armes lourdes vers les pays voisins. Le programme de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) de 2003/2004 a enregistré de francs succès sans pouvoir suffire à garantir un désarmement généralisé et durable du fait entre autres de l'absence d'une approche régionale et décloisonnée du désarmement impliquant par ailleurs tout aussi bien les populations locales que les institutions régionales. Le Liberia est l'un des "plans d'épreuve" de la capacité de la communauté internationale dans le cas d'un État en reconstruction à prendre en charge de manière efficace une dynamique de sortie de crise.

Les mouvements de population induits par les conflits fragilisent la région ; les problèmes qu'ils entraînent ou aggravent ne peuvent trouver de réponse efficace et durable qu'à l'échelle régionale.

Illustration : Les frontières de l'instabilité



Les frontières ne sont plus, en Afrique de l'Ouest, des lieux où naissent les conflits. Mais ce sont dans ces zones que les conséquences des conflits se cristallisent.

En avril 2003, le HCR recensait encore près de 400 000 réfugiés dans les zones frontalières des pays de la Mano River et de la Côte d'Ivoire, répartis dans une trentaine de camps.

Ceci constitue incontestablement un facteur d'instabilité et de diffusion régionale de cette instabilité.

III. Quelques pistes d'intégration

L'interdépendance des pays ouest-africains est susceptible de dégénérer en crises dans de nombreux domaines comme la gestion des bassins fluviaux, la sécurité alimentaire et les marchés, les transports, l'énergie, l'élevage transhumant, la santé, les ravageurs (criquets..), la circulation des personnes et des biens.

Des dispositifs régionaux ont été mis en place, dont trois exemples sont décrits brièvement ci-après.

1. Une réponse en réseau pour la prévention des crises alimentaires

Le Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel est né en 1985 en réponse aux dysfonctionnements de l'aide alimentaire après la crise de 1984 (arrivée massive et décalée d'aides alimentaires déstabilisant les marchés locaux). Depuis 20 ans, de nombreux progrès ont été accomplis pour doter la région d'une capacité d'anticipation et de prévention des crises. Depuis lors, le Sahel n'a pas connu de famine de grande ampleur, tandis que les volumes, et les coûts, de l'aide alimentaire ont été de mieux en mieux maîtrisés.

Dans ce contexte, la crise survenue au Niger souligne plusieurs défis. Les systèmes d'information doivent être renforcés, au travers d'une charte de qualité de l'information pour la sécurité alimentaire, en exploitant le savoir-faire accumulé avec la Charte de l'aide alimentaire. Il s'agirait d'un cadre de certification des données statistiques produites dans la région et permettant de sécuriser les utilisateurs de l'information. La prise en compte des échanges entre le Sahel et les pays côtiers ainsi que l'intégration de ces derniers (pays côtiers) dans l'analyse de la situation alimentaire dans la région apparaissent nécessaires. Le contexte ayant changé, on ne peut plus se limiter aux seuls pays sahéliens. Pour l'heure, les pays côtiers participent à certaines réunions du CILSS¹ mais les données présentées ne sont pas facilement comparables avec d'autres pays dans la mesure où celles-ci ne sont pas collectées de la même manière.

2. Une réponse institutionnelle pour la résolution des conflits armés : le rôle de la CEDEAO

Contrairement à l'OUA ou aux Nations unies dont les chartes comportent une clause de non-intervention dans les affaires intérieures, la CEDEAO se doit d'intervenir à l'intérieur des frontières des 15 États membres si la paix et la sécurité de la Communauté est menacée par un conflit dans un État.

Au nom de ce principe, elle est intervenue au Libéria dès 1990. Elle a mis en place l'ECOMOG (groupe d'observateurs militaires) qui est intervenu au Libéria puis en Sierra Leone en juillet 1997, devenu aujourd'hui la force d'intervention de la Communauté. Le Mécanisme de prévention, de gestion, de règlements de conflits, de maintien de la paix et de la sécurité créé en 1999 a permis des interventions au Libéria, au Sierra Leone, en Côte d'Ivoire. Force est de reconnaître cependant que, comme le notait feu le général Cheick Oumar Diarra, alors Secrétaire exécutif adjoint aux affaires politiques, de défense et de sécurité de la CEDEAO, ce mécanisme "ne s'attaque pas aux causes profondes des conflits".

C'est dans cette direction - agir sur les causes structurantes - que la CEDEAO a complété son Mécanisme par l'adoption d'un Protocole Additionnel sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance signé par 14 pays membres en Décembre 2001 et aujourd'hui ratifié par 9 d'entre eux, ce qui permet son entrée en vigueur.

1) CILSS : Comité inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel

Si la dimension politique de l'intégration est assumée par la CEDEAO, comment faire pour que les instruments régionaux qui s'imposent aux États membres soient effectivement mis en œuvre ? Un effort d'appui à cette perspective contribuerait à la stabilisation politique durable fondée sur une implication beaucoup plus effective des acteurs sociaux, politiques et institutionnels de la région aux règles, valeurs et codes de la démocratie et la bonne gouvernance dont ils se sont eux-mêmes dotés au niveau régional.

S'il est un domaine d'action de la CEDEAO qui mérite un soutien, c'est bien celui de la lutte contre la dissémination illicite des ALPC (armes légères et de petits calibres) qu'elle mène à travers son programme ECOSAF élaboré et suivi par le PNUD. Seule, en effet, une approche régionale peut être porteuse de pragmatisme dans les engagements. Le moratoire de la CEDEAO proclamé en 1998 sur l'exportation, l'importation, et la fabrication des ALPC vient également compléter le dispositif.

3. Une réponse décentralisée, associant les acteurs de la société civile : les frontières de la coopération

Vertueuses ou nocives, les dynamiques frontalières sont désormais au cœur des enjeux de développement, de paix et de stabilité de la région Afrique de l'Ouest.

Il suffit pour s'en convaincre d'interroger ceux qui vivent ces réalités. De plus en plus de villes frontalières sont jumelées ; les élus locaux et même les représentants locaux des administrations nationales se concertent informellement et, dans bien des cas, dénouent des situations conflictuelles ou favorisent la coopération. Des associations créent des instances de dialogue comme en particulier les miradors transfrontaliers de la paix à la frontière entre le Sénégal et la Guinée Bissau. Les responsables des marchés, des abattoirs, des gares routières, des chambres de commerce se rencontrent régulièrement pour évoquer leurs problèmes communs. Des projets d'aménagement commun de marchés, d'utilisation partagée d'infrastructures sont formulés.

Ces acteurs locaux, privés et publics sont à la fois ceux qui créent la réalité régionale d'aujourd'hui et ceux qui en vivent les contraintes. Ils expriment de plus en plus leur volonté de contribuer aux politiques régionales mises en œuvre dans le cadre des organisations régionales.

Il ne s'agit pas de remettre en cause les efforts consentis jusqu'à présent. Il s'agit d'affirmer que l'intégration régionale peut être accélérée par les initiatives et les propositions des populations transfrontalières, par des processus d'approfondissement associant deux ou plusieurs États au sein de "cercles concentriques", et par la coopération décentralisée transfrontalière.