

L'EFFICACITÉ DE L'AIDE EUROPÉENNE POUR LE DÉVELOPPEMENT

PAR

CLAIRE BRODIN¹

En 2000, au Sommet du Millénaire à New York, l'Organisation des Nations Unies (ONU) a adopté les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en vue de lutter contre la pauvreté et de favoriser le développement humain d'ici 2015². Dans le cadre du partenariat mondial pour le développement, les pays riches se sont engagés à accroître l'aide au développement, à alléger la dette des pays pauvres et à leur offrir de meilleures perspectives commerciales. Seul consensus international en la matière, ces huit Objectifs sont cependant loin d'être atteints, cinq ans après, dans certaines régions en développement, en Afrique subsaharienne particulièrement : 1,2 milliard de personnes dans le monde vivent toujours dans l'extrême pauvreté avec moins de un dollar par jour, plus de 800 millions de personnes souffrent de la faim³ et, au rythme actuel, il faudra attendre l'an 2150 pour voir ces Objectifs atteints partout dans le monde. Aussi 2005 a été proclamée année du développement et de l'Afrique par la Communauté internationale, comme en témoigne la tenue de nombreux sommets mondiaux sur ces questions : sur l'efficacité de l'aide à Paris en mars, sur la pauvreté en Afrique au G8 de Gleneagles en juillet, sur les Objectifs du Millénaire à New York en septembre, sur le commerce au service du développement à l'Organisation mondiale du commerce/OMC à Hong Kong en décembre. La société civile mondiale, qui s'est fortement mobilisée cette année dans le cadre de la campagne «Action contre la pauvreté» relayée dans plus de cinquante-cinq pays, surtout européens, appelle les pays riches à respecter leurs engagements en faveur du développement. Les citoyens européens attendent d'ailleurs beaucoup de la politique européenne de développement : 51% d'entre eux considèrent que l'Europe est l'acteur le mieux placé pour aider l'Afrique⁴. Débutée en 1957 avec la signature du Traité de Rome qui prévoyait l'association à la Communauté des anciennes colonies d'Outre-Mer des pays fondateurs, la coopération au développement de la Communauté européenne s'est étendue, à partir des années 1960-1970, au groupe des pays d'Afrique subsaharienne, nouvellement indépendants, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) avec les Conventions de Yaoundé puis de Lomé, ainsi qu'à l'ensemble du Maghreb, du Machrek, de l'Asie et de l'Amérique latine puis aux pays d'Europe centrale et orientale dans les années 1990. Outre le fait d'être le principal investisseur et partenaire commercial des pays en développement, l'Union européenne – la Communauté et les Etats membres – octroie aujourd'hui son aide à plus de 160 pays dans le monde contre 137 en 1990. Cependant, la forte contribution de l'Union au développement et les spécificités de sa politique ne suffisent pas à assurer l'efficacité collective de son aide. Pour garantir une vision européenne de solidarité efficace et visible sur la scène mondiale, l'Union doit relever le défi de créer une vraie stratégie commune de développement en lien avec les engagements internationaux en matière d'harmonisation et d'efficacité de l'aide et dans le cadre de la réforme de la politique européenne qui se met en place en 2006.

L'UNION EUROPEENNE,
leader DANS LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT

Principal donateur des pays en développement

Après une tendance générale à la baisse de l'aide mondiale depuis 1992, a suivi un léger renversement de la situation suite à la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement de Monterrey en mars 2002 : les pays riches ont été pressés d'atteindre l'objectif des 0,7% du produit intérieur brut (PIB) d'aide publique au développement (APD) déjà fixé en 1970 par les Nations Unies. En 2004, l'aide mondiale n'a jamais été aussi élevée en volume, avec 78,6 milliards de dollars contre 69 milliards de dollars en 2003 et 58,3 milliards en 2002. Cependant, cette augmentation est due en grande partie à des

¹ Doctorante en Droit à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

² Eliminer l'extrême pauvreté et la faim; assurer l'éducation primaire pour tous; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes; réduire la mortalité infantile; améliorer la santé maternelle; combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies; assurer un environnement durable; mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

³ ONU, *Objectifs du Millénaire pour le développement – Rapport 2005*, New York, mai 2005, 43 p., disponible sur le site Internet millenniumindicators.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%20Book_fr.pdf.

⁴ Commission européenne, *Spécial Eurobaromètre 222*, fév. 2005.

opérations d'annulation de dette (Iraq) et n'est pas à la mesure des revenus des pays donateurs : l'aide représente seulement 0,25% de leur PIB en 2004, comme en 2003, contre 0,22% en 2001; elle devrait passer à 88 milliards de dollars (0,3% du PIB) en 2006 et à 115 milliards en 2010, alors que les Nations Unies réclament une aide à 135 milliards dès 2006 et à 195 milliards en 2015 (soit 0,44% et 0,54% du PIB) pour la réalisation des OMD⁵.

Les Etats-Unis sont les premiers bailleurs en volume avec 24% de l'aide mondiale, soit 19 milliards de dollars en 2004, ce qui ne représente toutefois que 0,16% de leur PIB, très en deçà de leur puissance économique. Le Japon est le deuxième donateur (13% de l'APD mondiale) avec 8,9 milliards de dollars (0,1% du PIB), malgré une certaine baisse due au déficit de ses finances publiques. La France est le troisième bailleur avec 11% de l'APD mondiale et le premier donateur européen en volume avec une aide à 8,4 milliards de dollars en 2004, soit 0,42% de son PIB, pourcentage le plus élevé des pays du G7. Le Royaume-Uni suit avec une aide en hausse à 7,8 milliards de dollars en 2004 (0,36% du PIB), mais l'aide de l'Allemagne stagne avec 7,4 milliards de dollars en 2004 (0,28% du PIB). Seuls le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède, pays membres de l'Union européenne, ainsi que la Norvège, ont actuellement atteint ou dépassé l'objectif des 0,7% de leur PIB. Six autres pays se sont engagés à le réaliser avant 2015 : l'Irlande vers 2007, la Belgique et la Finlande d'ici 2010, la France en 2012 (avec un objectif intermédiaire à 0,5% en 2007), l'Espagne en 2012 au plus tard et le Royaume-Uni en 2013. Il reste que l'Allemagne et l'Italie sont encore loin du compte.

Pour préparer la Conférence de Monterrey, l'Union européenne s'est engagée, au Conseil européen de Barcelone de mars 2002, à accroître le volume de son aide, principalement fournie sous forme de dons, de 0,33% du PIB collectif en 2002 à 0,39% d'ici 2006. En 2004, elle a porté son aide à 42,9 milliards de dollars – dont 8,6 milliards gérés par la Commission –, soit 0,36% du PIB, et à 46 milliards d'euros en 2005, soit 55% de l'APD mondiale. En 2006, son aide doit dépasser l'objectif de Barcelone pour atteindre 0,42% du PIB⁶, taux encourageant mais qui ne fait toutefois que se rapprocher des 0,43% de 1991-1992. Depuis la réforme de la politique de développement de la Communauté européenne en novembre 2000⁷ et conformément aux orientations des institutions de Bretton Woods, l'objectif principal de cette politique est de lutter contre la pauvreté dans tous les pays en développement.

Dans le contexte mondial de l'après-11 septembre 2001 et avec l'élargissement de l'Union en 2004 à dix nouveaux Etats membres, la crainte s'est manifestée de voir diminuer l'aide accordée aux pays ACP au profit des nouveaux Etats voisins de l'est et du sud de l'Europe élargie, au nom d'une nouvelle politique de voisinage devant assurer prospérité et stabilité aux frontières de l'Europe. L'Union fournit 60% de l'aide mondiale à l'Afrique, mais seuls 46% de l'aide européenne vont au continent. L'équilibre est donc à rétablir pour que l'objectif de lutte contre la pauvreté ne soit pas affecté par d'autres impératifs politiques, géopolitiques, sécuritaires ou économiques de relations extérieures qui peuvent être contradictoires.

Une volonté de montrer l'exemple aux autres donateurs

Comme le préconise le Commissaire européen au Développement et à l'aide humanitaire, Louis Michel, l'Union européenne entend désormais «faire plus, mieux et plus vite» pour répondre aux défis du financement du développement et de l'efficacité de l'aide, de la cohérence des politiques communautaires pour le développement et de la priorité à l'Afrique subsaharienne⁸. Elle compte montrer l'exemple et jouer un rôle de levier au sein de la communauté internationale du développement et envers les Etats-Unis en particulier. Premier actionnaire de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, premier bailleur de fonds des Nations Unies et principal contributeur à l'Initiative d'allègement de la dette pour les pays pauvres très endettés, l'Union européenne a salué, sous la double présidence britannique du G8 et de l'Union, la décision des pays industrialisés d'effacer, dès 2006, 100% de la dette multilatérale de dix-huit pays pauvres pour un montant de 40 milliards de dollars sur quarante ans, puis de vingt autres pays pour 15

⁵ Jeffrey D. SACHS (dir.), *Investir dans le développement : Plan pratique pour réaliser les OMD*, Projet du millénaire de l'ONU, New York, 2005, disponible sur le site Internet www.unmillenniumproject.org.

⁶ Chiffres de l'Organisation pour la coopération et le développement en Europe, disponibles sur le site Internet www.oecd.org, et de l'Union européenne, disponibles sur le site Internet europa.eu.int.

⁷ Conseil et Commission européenne, *La Politique de développement de la Communauté européenne*, Déclaration conjointe, 10 nov. 2000.

⁸ Cf. Corinne BALLEIX, «La politique européenne de coopération au développement», *Notes de la Fondation Robert Schuman*, n° 29, 2005, 96 p.

milliards de dollars supplémentaires – notons que, pour être vraiment efficace, cette mesure appréciable devrait s'étendre à l'ensemble des soixante pays qui nécessitent de voir leur dette annulée. Lors du Sommet de l'ONU de septembre 2005, qui devait faire le bilan de la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire au tiers du parcours et trouver les moyens nécessaires à la réalisation des OMD, les positions défendues d'une seule voix par l'Union et ses Etats membres pour accélérer leur réalisation ont été remarquées dans une large mesure. L'Union est en effet la seule à avoir fixé, depuis le Conseil européen de juin et à défaut de s'être mise d'accord sur le budget européen pour 2007-2013, un calendrier précis en faveur de l'augmentation de l'aide au développement : atteindre collectivement 0,56% du PIB d'ici 2010 (soit 20 milliards d'euros de plus par an) et 0,7% d'ici 2015 (46 milliards d'euros supplémentaires par an). Ces engagements permettront de porter l'aide de l'Union à plus de 66 milliards d'euros en 2010 et 90 milliards en 2015. Pour redonner la primauté à l'élimination de la pauvreté, l'Union allouera la moitié de cette augmentation à l'Afrique, qui recevra 10 milliards d'euros de plus par an à compter de 2010 et 23 milliards de plus par an d'ici 2015. Dans le cadre de ces nouveaux engagements, elle devrait assurer 80% des 25 milliards de dollars d'aide supplémentaire attribués à l'Afrique par le G8 sur les 50 milliards de dollars d'augmentation par an prévus d'ici 2010⁹.

Certains Etats membres ont aussi proposé aux Nations Unies des pistes pour de nouvelles sources de financement, comme la Facilité de financement internationale britannique (*International Finance Facility*) qui encourage l'emprunt sur les marchés financiers internationaux pour doubler l'aide mondiale, et son initiative pilote mise en place avec la France, la Suède, l'Italie et l'Espagne pour financer un programme de vaccination en Afrique. Partant d'une idée franco-allemande développée à partir du Rapport Landau de 2004 et des travaux sur les mécanismes innovants de financement du développement du groupe quadripartite (France, Brésil, Chili, Espagne), un prélèvement international de solidarité sur les billets d'avion doit être instauré dès 2006 en France, au Royaume-Uni et au Chili pour financer notamment la lutte contre le sida et les grandes pandémies. Ces propositions, auxquelles les Etats-Unis sont réticents, ont reçu le soutien de plus de soixante-dix pays et ont été mentionnées dans la Déclaration finale du Sommet, qui ouvre ainsi officiellement la réflexion sur les taxes internationales en faveur du développement. Avec la reconnaissance, pour la première fois, des Objectifs du Millénaire pour le développement dans les propos du Président américain George W. Bush, il s'agit bien là des seules véritables avancées de ce Sommet, qui a seulement confirmé les précédents engagements des donateurs et des pays en développement et dont les résultats ont été très en deçà des ambitieuses propositions émises par le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, en mars 2005¹⁰.

L'EFFICACITE DE L'AIDE EUROPEENNE EN QUESTION

Les spécificités de la coopération européenne pour un monde solidaire au XXI^e siècle

La contribution de l'Union européenne à la solidarité internationale et à la lutte contre la pauvreté s'appuie sur une approche globale du développement, sur laquelle sont établis ses instruments de coopération et ses accords avec les pays tiers – dont l'Accord de Cotonou instauré en 2000 avec les pays ACP est le principal exemple – et qui prend en compte le caractère multidimensionnel de la pauvreté et l'hétérogénéité des niveaux de développement de ses partenaires. Elle agit dans trois secteurs complémentaires : le dialogue politique fondé sur les valeurs fondatrices de l'Union (démocratie, égalité, solidarité, droits humains, paix, droit international, sécurité, *etc.*) qu'elle cherche à promouvoir dans le monde et dont le respect conditionne l'octroi de son aide; le commerce pour encourager la libéralisation

⁹ Cf. les communications de la Commission du 12 avril 2005 pour *Accélérer les progrès vers la réalisation des OMD*, COM(2005) 132, 133 et 134, disponible sur le site Internet europa.eu.int, et les conclusions du Conseil européen des 16-17 juin 2005, disponibles sur le site Internet www.eu2005.lu/.

¹⁰ United Nations, *In Larger Freedom : Towards Development, Security and Human Rights For All – Report of the Secretary-General*, A/59/2005, 21 mars 2005, 62 p., disponible sur le site Internet www.un.org/largerfreedom/.

économique à travers le soutien à l'intégration régionale et la promotion de son propre modèle qui sert déjà d'exemple pour le Mercosur; la coopération au développement avec une aide financière et technique pour les pays et populations les plus pauvres et une aide économique pour les pays ou régions à fort potentiel de croissance économique. Afin de renforcer son rôle dans le nouveau contexte mondial, l'Union européenne doit considérer ses Etats membres comme des intermédiaires privilégiés dans ses relations avec les pays en développement et utiliser les liens historiques et culturels qu'ils entretiennent avec certaines régions, comme la France avec l'Afrique subsaharienne ou l'Espagne et le Portugal avec l'Amérique latine. L'image de neutralité de l'aide communautaire peut aussi au contraire parfois permettre de dépasser ces liens pour agir plus efficacement dans certains domaines.

Depuis le Traité de Maastricht sur l'Union européenne de 1992, la politique de développement est officiellement reconnue comme une politique communautaire complémentaire de celle menée par chaque Etat membre et repose sur trois principes essentiels à son efficacité, que de nombreux textes du Conseil tentent de réglementer depuis 1974 : la complémentarité des politiques, pour concentrer l'aide bilatérale, européenne et multilatérale là où elle peut avoir la plus grande valeur ajoutée; la coordination politique et opérationnelle, pour assurer cette complémentarité et éviter les incohérences ou les doubles emplois; la cohérence entre les objectifs de la politique de développement et ceux des autres politiques communautaires (commerce, agriculture, *etc.*) susceptibles d'affecter le développement des pays partenaires. Les progrès en la matière sont réels depuis la réforme de 2000 sur la gestion de l'aide : a ainsi été créé EuropeAid, office de coopération destiné à simplifier la mise en œuvre de l'aide extérieure; a également été engagé un processus de déconcentration des compétences en faveur des délégations de la Commission, afin de renforcer le dialogue et l'exécution des programmes au niveau local et la coordination sur le terrain avec les autres donateurs. L'Union a aussi établi des Documents de stratégie nationale/régionale (*Country/Regional Strategy Papers*) pour répondre aux besoins de complémentarité, de coordination et de cohérence, leur élaboration nécessitant une concertation avec les autres bailleurs de fonds et avec les gouvernements et les représentants de la société civile des pays en développement.

En 2001, l'Union a présenté des lignes directrices pour renforcer la coordination opérationnelle entre la Communauté et les Etats membres dans le domaine de l'aide extérieure. En 2002, à Barcelone, elle s'est engagée à améliorer concrètement l'efficacité de son aide par l'adoption de mesures devant assurer une coordination plus étroite des politiques et une plus grande harmonisation des procédures avant 2004, «*tant au niveau de la Communauté que des Etats membres, en s'inspirant des meilleures pratiques internationales*». Au Sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable, elle a lancé les Initiatives européennes pour l'eau et l'énergie, la Facilité pour l'eau étant aujourd'hui dotée d'un fonds de 500 millions d'euros pour financer des projets de partenariat dans les pays ACP. Achevées en 2004, les opérations pilotes pour la coordination et l'harmonisation ont permis d'élaborer un modèle complet de soutien budgétaire et sectoriel au Mozambique et un plan d'action de l'Union en faveur de la coordination au Vietnam en 2003; elles ont également conduit à des «*tentatives intéressantes*» de définition de chef de file sectoriel des bailleurs de fonds au Maroc et ont contribué à encourager la coordination et l'harmonisation sous la tutelle du gouvernement au Nicaragua. Des fiches conjointes d'analyse et d'information politique, économique et sociale par pays sont aussi élaborées par la Commission et les Etats membres afin de renforcer la coordination, la complémentarité et la cohérence des actions extérieures de l'Union.

La difficile articulation avec les aides bilatérales des Etats membres

Pour que l'Union européenne puisse fournir une aide efficace et faire valoir une présence politique et économique dans le monde en développement – particulièrement en Asie et en Amérique latine, où elle est

en concurrence avec les Américains¹¹, et en Afrique, où s'investissent les Etats-Unis, le Japon, la Russie, mais aussi le Brésil, l'Inde et la Chine –, encore faut-il que les Etats membres reconnaissent la valeur ajoutée de la complémentarité des aides et de l'intervention de l'Union de ce domaine. Outre les persistantes lacunes de l'aide communautaire – lourdeurs bureaucratiques, complexité des procédures, incohérence des instruments, lenteur de sa mise en œuvre, *etc.* – que le Traité de Maastricht et la réforme de 2000 devaient résoudre, la coordination avec les Etats membres est grandement insuffisante.

Si la Communauté européenne et les Etats membres poursuivent des objectifs communs de solidarité internationale, ces derniers sont toutefois soucieux de préserver leur souveraineté nationale en la matière. Les anciennes puissances coloniales, comme le Royaume-Uni ou la France, continuent de définir leurs propres politiques de coopération au développement, souvent vues comme des instruments d'influence politique, économique et culturelle leur permettant de défendre des priorités de politique étrangère souvent différentes des intérêts des partenaires¹². Les donateurs européens appliquent leurs propres procédures opérationnelles et de gestion de l'aide, souvent distinctes les unes des autres et de celles du partenaire et avec des objectifs parfois contradictoires. Les aides bilatérales sont souvent concentrées dans des régions ou des secteurs d'intervention de prédilection (éducation, santé), sources de gaspillage, de doubles emplois ou d'insuffisances dans la couverture des besoins et des régions difficiles.

Même en concentrant l'aide communautaire dans des secteurs perçus comme étant prioritaires pour l'élimination de la pauvreté – commerce et développement, intégration et coopération régionales, soutien aux politiques macro-économiques et à l'accès équitable aux services sociaux, transports, sécurité alimentaire et développement rural durable, renforcement des capacités institutionnelles –, la division du travail tentée depuis 2000 entre la Communauté et les Etats membres n'a pas empêché les frictions entre les aides communautaires et nationales. L'aide communautaire reste donc encore perçue par les partenaires comme celle d'un 26^e Etat membre. L'absence de coordination se fait au détriment des pays pauvres, qui doivent mobiliser leurs rares ressources humaines pour se soumettre à un nombre élevé de rapports des bailleurs européens et multilatéraux au lieu de se concentrer sur la réalisation des réformes et des stratégies de lutte contre la pauvreté de long terme. Rares aussi sont les occasions, comme aux Conférences de Monterrey, Johannesburg ou New York en septembre 2005, où les Etats membres font preuve d'une entente suffisamment forte pour parvenir à une stratégie d'ensemble et permettre à l'Union de contribuer pleinement aux débats sur le développement dans les enceintes multilatérales compétentes.

La mise en œuvre de la cohérence des politiques est aussi difficile, en particulier avec la Politique agricole commune, malgré la réforme de 2003, les intérêts d'Etats membres comme la France divergeant par rapport aux objectifs européens pour le développement. Si l'Union est l'économie la plus ouverte aux exportations agricoles des pays pauvres, à travers notamment l'initiative «Tout sauf les armes» de 2001, elle est accusée de protéger excessivement son agriculture par les pays en développement ainsi empêchés d'accéder aux marchés européens et d'assurer leur développement¹³. En 2004, dans le cadre du cycle de Doha pour le développement à l'OMC, elle s'est finalement engagée, avec les Etats-Unis, à éliminer à terme les subventions aux exportations agricoles en contrepartie de l'ouverture des marchés industriels et de service des pays émergents. Elle a engagé un partenariat avec les pays africains pour le développement de la filière coton en 2004 et doit réformer ses régimes «sucre» et «banane» pour 2006 à la demande de l'OMC. Un compromis *a minima* a été

¹¹ Cf. Claire BRODIN, «Union européenne et Amérique latine : entre libre-échange et 'partenariat stratégique'», *Questions internationales*, n° 9, sept.-oct. 2004, pp. 85-93.

¹² Cf. Claire BRODIN/Julien CERQUEIRA, *La Lutte contre la pauvreté : acteurs, modalités, enjeux*, Haut Conseil de la coopération internationale, 2004, 97 p., disponible sur le site Internet www.hcci.gouv.fr; Jean-Jacques GABAS (dir.), *L'Aide publique française au développement*, La Documentation française (coll. Les Etudes, n° 5 210), Paris, 2005, 171 p.

¹³ Cf. le Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain 2005. La coopération internationale à la croisée des chemins. L'aide, le commerce et la sécurité dans un monde marqué par les inégalités*, Economica, Paris, 385 p.

laborieusement trouvé à la Conférence de Hong Kong en décembre 2005, fixant à fin 2013 l'élimination des subventions aux exportations agricoles dans le monde et dès 2006 celles aux exportations de coton et prévoyant pour 2008 l'ouverture des marchés des pays développés à 97% des produits des pays les moins avancés. Les différends entre pays industrialisés et en développement demeurent profonds et il sera difficile de conclure pour la fin 2006 le cycle de Doha.

VERS UNE STRATEGIE EUROPEENNE DE DEVELOPPEMENT

Le positionnement de l'Union européenne sur les orientations internationales

Depuis les engagements internationaux pris à Monterrey en faveur du développement, une série d'initiatives tente d'établir un programme d'action pour offrir aux pays pauvres une aide efficace, prévisible, coordonnée, réduisant les coûts de transactions et non liée à des achats de biens et services dans les pays donateurs. Le premier Forum de haut niveau sur l'harmonisation, tenu en février 2003 à Rome, a marqué un élan vers une plus grande coordination internationale pour contribuer aux Objectifs du Millénaire pour le développement. Près de soixante pays en développement et quarante bailleurs bilatéraux et multilatéraux mènent désormais des actions d'harmonisation et d'alignement. Les donateurs doivent harmoniser leurs politiques, procédures et pratiques d'aide, échanger des informations et exécuter des travaux d'analyse communs et se recentrer davantage sur une approche en terme d'objectifs et de résultats. Ils doivent aligner leurs aides sur les stratégies définies par les pays partenaires dans leurs Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (*Poverty Reduction Strategy Papers*), outils de coordination de l'aide internationale censés être sous leur autorité. Ils doivent enfin élaborer des programmes de renforcement des capacités des partenaires favorisant leur pleine appropriation du développement.

L'harmonisation est cependant très inégale selon que les pays en développement peuvent jouer un rôle moteur dans le processus – le poids des bailleurs dans les stratégies de développement reste malgré tout très marqué – et en fonction de la volonté politique des donateurs de s'y investir réellement. Le deuxième Forum sur l'efficacité de l'aide, tenu à Paris en mars 2005, devait donc donner un coup d'accélérateur à la mise en œuvre du processus d'harmonisation : les bailleurs et les partenaires ont adopté cinquante engagements concrets à atteindre d'ici 2010, dont le suivi sera assuré au moyen de douze indicateurs de résultat¹⁴. Pour que l'aide soit vraiment efficace, il faudrait aussi ramener la présence des bailleurs à leurs justes responsabilités et répondre aux besoins et priorités des populations du Sud¹⁵.

L'Union européenne considère que l'appropriation du développement par les partenaires est la clef du succès des politiques d'aide et fait du déliement de l'aide, alimentaire et aux pays les moins avancés notamment, une de ses priorités. Elle participe aux initiatives internationales en matière d'harmonisation et d'alignement dans le cadre du Comité d'aide au développement de l'OCDE et de son Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs présidé par la France ou du Partenariat stratégique pour l'Afrique de la Banque mondiale, qui réunit les donateurs américains, japonais et européens et auquel la Commission participe activement. L'Union commence à instaurer une approche axée sur les résultats : la Commission rend compte annuellement de l'avancée des ambitieux engagements de Barcelone, Monterrey et Rome par les Etats membres et elle-même et des difficultés à les appliquer. Suite à ses propositions et aux décisions du Conseil en 2004¹⁶, l'Union européenne

¹⁴ Les Déclarations de Rome et de Paris sont disponibles sur le site Internet www.aidharmonisation.org.

¹⁵ Cf. Coordination SUD, *Réformer l'aide pour améliorer son efficacité*, «Rapports et Etudes», 25 février 2005, 13 p., disponible sur le site Internet www.coordinationsud.org/; Claire BRODIN, *Le Renforcement des capacités de la société civile dans les stratégies de lutte contre la pauvreté*, HCCI/GEMDEV, avr. 2005.

¹⁶ Commission européenne, *Traduire le consensus de Monterrey dans la pratique : la contribution de l'Union européenne*, COM(2004) 150 final, Bruxelles, 5 mars 2004; Conseil de l'Union européenne/Groupe ad hoc sur l'harmonisation, *Renforcer la coordination, l'harmonisation et l'alignement : la contribution de l'UE*, 23 nov. 2004.

s'est engagée en 2005, en vue du Forum de Paris, à créer les conditions d'une véritable stratégie de coordination et d'harmonisation entre les donateurs européens.

En 2006, elle devrait adopter pour les prochaines années un plan d'action pour l'efficacité de l'aide, qui devrait prévoir des mesures donnant un rôle central aux pays partenaires et ouvertes à l'ensemble de la Communauté internationale du développement. Il viserait à établir des feuilles de route nationales soutenant le processus local d'harmonisation et de coordination dans chaque pays partenaire, à adopter des documents communs de programmation pluriannuelle, à développer des procédures communes autour de celles du pays partenaire à travers l'élaboration d'une convention commune de financement et l'utilisation systématique des cofinancements et à faire de l'atlas des donateurs européens un outil opérationnel pour contrôler l'efficacité de leurs engagements tous les ans. La coordination entre les délégations de la Commission et les représentations diplomatiques des Etats membres devra aussi être améliorée et l'association des acteurs non étatiques à la politique de développement renforcée.

Les Etats membres et la Commission se sont aussi engagés à Paris à atteindre des objectifs concrets supplémentaires : instaurer des programmes coordonnés de renforcement des capacités, acheminer la moitié de l'aide *via* les systèmes nationaux, éviter de créer de nouvelles unités de mise en œuvre des projets, doubler l'aide fournie dans le cadre du soutien budgétaire et réduire de moitié le nombre de missions non coordonnées¹⁷. L'Union vise ainsi à apporter une aide plus transparente et prévisible et à renforcer son poids politique collectif. Pour assurer une plus grande cohérence et efficacité de l'action extérieure européenne, 2006 devait aussi voir la préparation de l'entrée en fonction du ministre européen des Affaires étrangères et la mise en place du Service commun d'action extérieure prévu par le Traité constitutionnel. Cependant, l'échec des référendums en France et aux Pays-Bas a ouvert une «pause de réflexion et de débats» sur l'avenir de l'Europe et donc sur l'adoption future de ces mesures.

Une nouvelle politique européenne pour une aide à l'avenir plus efficace

L'Union européenne doit formuler des stratégies de développement plus en adéquation avec les attentes et les besoins des pays pauvres. Pour tenir compte des évolutions intervenues depuis cinq ans dans le monde (mondialisation, pandémies, questions sécuritaires), dans l'approche mondiale du développement (OMD, développement durable, efficacité de l'aide, commerce et développement) et en Europe (immigration, nouvelles priorités politiques suite à l'élargissement), la nouvelle Commission européenne a lancé, dès sa nomination en novembre 2004, une révision de la politique européenne de développement dans le cadre d'un large débat public. Pour renforcer la complémentarité et l'efficacité de l'aide, objectif essentiel de la réforme, Louis Michel en a appelé, depuis sa prise de fonction, à la réalisation d'«une véritable stratégie européenne de développement», sur le modèle de la Stratégie commune de sécurité développée par Javier Solana, qui soit fondée sur un réel partage du travail et sur les valeurs ajoutées de chacun des Etats membres dans les pays pauvres.

En juillet 2005, la Commission a proposé de doter l'Union d'une nouvelle Déclaration, adoptée le 22 novembre par le Conseil, le Parlement européen et la Commission¹⁸, instaurant un «Consensus européen sur le développement» pour les cinq ans à venir. Alors que la Déclaration de 2000 ne s'applique qu'aux actions communautaires, celle-ci «associe» les Etats membres à la politique européenne dans le cadre d'une «*vision commune du développement*» et engage, «*dans un esprit de complémentarité*», la Commission et les vingt-cinq Etats autour d'une stratégie européenne de développement plus cohérente et efficace, s'appliquant à tous les pays en développement. Ce consensus est fondé, «*pour la première fois en cinquante ans de coopération*», sur un cadre commun d'objectifs (réduction de la

¹⁷ COM(2005) 133 final précitée sur le financement du développement et l'efficacité de l'aide.

¹⁸ Commission européenne, *Proposition de déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission. La Politique de développement de l'Union européenne «Le Consensus européen»*, COM(2005)311 final, Bruxelles, 13 juil. 2005 et Doc. 14820/05.

pauvreté et OMD), de valeurs (solidarité, paix, démocratie, droits de l'homme, *etc.*) et de principes (partenariat, appropriation, participation de la société civile, cohérence, coordination, harmonisation, alignement, *etc.*).

Pour appliquer d'ores et déjà ce nouveau cadre d'action et réunir les vingt-six politiques de développement en une approche cohérente, la Commission a proposé, en octobre, une nouvelle Stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique, globale et à long terme, pour promouvoir un partenariat stratégique pour la sécurité et le développement. Adoptée par le Conseil européen de décembre 2005, elle formera la base du nouveau Pacte euro-africain qui doit être élaboré au deuxième Sommet Union européenne-Afrique à Lisbonne en 2006¹⁹. Dans un souci annoncé de dialogue avec les partenaires, à travers l'Union africaine notamment, l'Europe axera son aide sur des domaines politiques, économiques et sociaux jugés essentiels pour appuyer les efforts de développement de l'Afrique : gouvernance, paix et sécurité – 250 millions d'euros ont été affectés en 2004 à la Facilité de paix pour l'Afrique pour soutenir les opérations africaines de maintien de la paix; réseaux de communication; accès aux services de base et à une société équitable. Les donateurs devront aussi appliquer le plan d'action pour l'efficacité de l'aide en priorité à ce continent. Pour favoriser la cohérence des actions extérieures, les nouvelles perspectives financières pour 2007-2013, adoptées par le Conseil européen de décembre, prévoient le remplacement des nombreux programmes de coopération par six instruments de financement : aide à la pré-adhésion; voisinage et partenariat; coopération au développement et coopération économique; aide humanitaire; assistance macro-financière; stabilité. La coopération avec les pays ACP restera cependant financée par le Fonds européen de développement avec plus de 22 milliards d'euros pour 2008-2013, alors que son intégration dans le budget communautaire avait été envisagée à compter de 2007-2008, précisément pour normaliser et renforcer l'efficacité de ce partenariat.

* *
*

A travers sa politique de développement, l'Union européenne doit contribuer, en tant qu'acteur mondial, à diffuser sa propre vision d'un monde solidaire et multipolaire et d'une mondialisation maîtrisée au bénéfice du Nord comme du Sud. L'Union à vingt-cinq, et bientôt à vingt-sept et plus, doit désormais atteindre un poids politique qui soit proportionnel à son poids démographique et économique et à l'importance de son aide au développement pour faire entendre sa voix et faire avancer les questions de lutte contre la pauvreté et de développement dans l'agenda international.

Toutefois, des freins demeurent. Louis Michel souhaitait, dès le départ, «convaincre les Etats de ce qu'un transfert d'une partie de souveraineté dans une matière aussi essentielle pour l'humanité est dérisoire au regard de l'enjeu»²⁰. Or, la coopération pour le développement reste toujours aujourd'hui une compétence partagée entre la Commission et les Etats membres, qui conservent leur pouvoir dans la mise en œuvre de l'aide bilatérale. Plusieurs Etats sont en effet réticents à toute proposition risquant de donner un rôle moteur à la Commission dans l'agenda européen et pour certains, comme l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni ou la Suède, la révision de la Déclaration devait faire office de simple feuille de route de la politique de coopération de la Communauté²¹. La France a en revanche pleinement souscrit à la définition d'une stratégie commune de développement, elle qui plaide depuis longtemps dans ses discours pour une plus grande coordination des politiques de développement de la Commission et des Etats membres²².

Les nouveaux pays membres, qui n'ont pas de réelle tradition de coopération au développement, mais doivent désormais participer à la politique européenne en tant que donateurs, sont disposés à renforcer la coordination et l'harmonisation au sein de l'Union. Ils doivent déjà conformer leurs politiques bilatérales à l'acquis communautaire en la matière, et leur expérience en tant qu'anciens bénéficiaires de l'aide pourra être utile «pour

¹⁹ Commission européenne, *La Stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique : vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique*, COM(2005) 489 final, Bruxelles, 12 oct. 2005.

²⁰ Louis MICHEL, *Discours devant les parlementaires européens*, http://www.europarl.eu.int/hearings/commission/2004_comm/pdf/speech_michel_fr.pdf.

²¹ Coordination SUD, *Révision de la Déclaration de politique de développement de la Communauté européenne*, Note d'information de la Commission Europe, juillet 2005, p. 2.

²² La réforme de la politique française engagée en 2004 vise d'ailleurs à renforcer les liens avec l'Union et en particulier avec les délégations de la Commission sur le terrain.

*l'apprentissage de méthodes innovantes de gestion de l'aide*²³. Il reste donc désormais à convaincre l'ensemble des Etats membres de mettre réellement en œuvre leurs engagements européens et internationaux pour l'efficacité de l'aide et la réduction de la pauvreté, afin d'aider les pays pauvres à atteindre au plus vite les Objectifs du Millénaire pour le développement.

²³ Comité Economique et Social Européen, *Avis sur la Proposition de Déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission. La Politique de Développement de l'Union européenne «Le Consensus européen» (COM(2005) 311 final), REX/199-CESE 1072/2005, Bruxelles, 29 septembre 2005, §4.8.*