

La coopération entre l'Union européenne et les pays de l'est et du sud de la Méditerranée : une évaluation de l'aide

Depuis le début de la décennie, les apports totaux d'aide publique au développement (APD) ont fléchi de plus de 20 % en dollars constants. Rapportés au PNB, le volume de l'APD qui représentait habituellement 0,33 % du produit national global des membres du CAD est tombé en 1997 au niveau le plus bas jamais enregistré, avec 0,22 %. Il est paradoxal de constater que le volume de l'aide enregistre une diminution au moment où un consensus s'est établi sur les stratégies et les approches du développement et au moment où le discours sur le partenariat pour le développement exprime une volonté d'instaurer des relations internationales plus équilibrées.

Si les pays donateurs se montrent dans l'ensemble moins généreux, les comportements demeurent en la matière nettement contrastés. Face au repli américain et à l'incertitude japonaise, l'Europe fait plutôt preuve d'une continuité. Ces dernières années, l'Union européenne (UE) a fait du renforcement de sa coopération avec les pays méditerranéens une priorité. La nouvelle approche du partenariat arrêtée à Barcelone a été confortée par l'allocation de ressources additionnelles à la coopération financière avec les pays partenaires méditerranéens pour la période 1995-1999.

L'évaluation est un instrument incontournable de l'amélioration de l'efficacité de l'aide. Mais il est difficile de conduire cette appréciation sur l'efficacité alors que les programmes et les projets d'aide relèvent de démarches différenciées, s'inscrivant dans des relations bilatérales ou multilatérales qui n'obéissent pas toujours à la même logique. Toutefois, si le lien entre la croissance et l'aide paraît lâche, l'impact de l'aide sur l'éradication de la pauvreté est mieux approché. L'expérience des pays du sud et de l'est de la Méditerranée (PSEM) indique qu'il existe de vastes possibilités de cibler plus concrètement l'action de l'aide sur la pauvreté. L'Union européenne s'applique à mettre au point une nouvelle approche en la matière.

L'Union européenne se trouve face à un défi particulier : renforcer la cohérence des nombreuses politiques qui ont des incidences sur les PSEM. Etant donné la complexité de l'élaboration des politiques européennes et

Larabi Jaïdi

Université Mohammed V-
Agdal, Rabat.
(jaïdil@mtds.com)

l'impossibilité d'être cohérent en tous points et en tout temps, il lui faut disposer de systèmes qui permettent d'éviter dans toutes la mesure du possible de poursuivre des politiques contradictoires. Les efforts pour améliorer la cohérence par des mesures concrètes sont entravées non seulement par la complexité du processus d'élaboration des politiques communautaires, mais aussi par le fait que la cohérence des politiques de coopération est une notion difficile à maîtriser.

Face aux exigences de l'efficacité, des appels se multiplient en faveur d'une plus grande sélectivité dans le ciblage de l'aide. Mais concentrer l'action sur les pays qui ont apporté la preuve qu'ils étaient prêts à faire bon usage de ressources additionnelles est discutable. La conditionnalité politique indifférenciée ou teintée d'idéologie risque d'aller à l'encontre de son objectif, en entravant la transition démocratique dans les pays du Sud. La gestion simultanée des réformes économiques et des réformes politiques pose aussi des problèmes délicats et se présente aujourd'hui comme l'un des défis majeurs auxquels sont confrontés les PSEM en cette fin de siècle.

Face aussi aux effets négatifs résultant de la gestion bureaucratique de l'aide, des lignes directrices nouvelles ont été adoptées par l'Union européenne dans la perspective d'assurer une meilleure coordination à l'aide communautaire. Les activités de coordination doivent être adaptées à la situation particulière de chaque pays et de chaque domaine de coopération pour le développement comme elles doivent être assurées en étroite coopération avec les pays bénéficiaires afin de renforcer leur capacité de prendre en charge leurs propres stratégies et programmes de développement.

1. Les limites de la singularité de l'aide européenne

Selon l'OCDE, les flux nets de ressources à destination des pays en développement (PED) ont augmenté fortement au cours des dernières années. Ces flux auraient atteint 324,5 milliards de dollars en 1997 contre à peine plus de 120 milliards au début de la décennie. Si aucune région du monde en développement n'a été exclue de ce mouvement d'ensemble, les données agrégées cachent toutefois des situations contrastées en fonction du type de flux envisagé et de la région en développement. La décennie quatre-vingt-dix a été marquée par trois mouvements concomitants :

- Une érosion des flux publics à destination des PED. Qu'il s'agisse de l'aide publique au développement (APD) ou d'autres financements publics, la baisse est sensible, si ce n'est en termes nominaux tout au moins en termes réels.
- Une forte croissance des apports privés à destination des PED qui ont été multipliés par près de entre 1990 et 1997. Aussi, les flux publics, qui constituaient l'essentiel (plus de 59 % des flux à destination des PED au début des années quatre-vingt-dix, n'en représentent plus aujourd'hui que le quart. Mais les apports de capitaux privés restent fortement concentrés sur quelques pays – 12 se sont adjugés 85 % en 1997.

- Une hétérogénéité des pays du Sud quant aux modalités de financement externe. Si certains pays "émergents" s'insèrent désormais dans les circuits financiers privés du fait de leur attractivité, d'autres n'ont pas accès à cette source de financement et se trouvent pénalisés par la baisse des flux de l'aide. Les flux à destination des pays africains, en net recul en termes réels depuis 10 ans, étaient constitués presque exclusivement d'aide officielle, et surtout de dons. Dans le cas des pays asiatiques, l'essentiel des flux (environ 50 %) qui s'inscrivent en nette hausse en termes réels depuis 10 ans, sont de source privée.

L'aide extérieure ne représente plus que 0,22 % du PIB des pays bailleurs de fonds en 1997, ce qui constitue le plus bas niveau atteint depuis qu'elle a été institutionnalisée pour la première fois avec le plan Marshall en 1947. Compte tenu de l'inflation, l'aide financière des pays riches aux pays pauvres est actuellement inférieure d'un tiers à ce qu'elle était en 1990. On évoque généralement trois arguments essentiels pour expliquer cette tendance de la réduction des ressources allouées à l'aide : la contraction de la marge budgétaire des pays donateurs, l'affaiblissement de l'efficacité de l'aide et la substitution des flux privés aux apports publics.

Il est inquiétant de constater que l'utilité de l'aide est remise en cause dans un contexte où divers facteurs de risques pèsent sur la réalisation des objectifs de développement. Le processus de mondialisation en cours continue de susciter des craintes, l'instabilité des marchés financiers entretient l'incertitude économique, les tensions politiques mondiales et régionales sont lourdes de conséquences, les nouvelles règles du commerce mondial ne parviennent pas encore à corriger l'iniquité des échanges internationaux, la pauvreté caractérise les conditions de vie d'une large partie de la population mondiale.

La continuité de l'aide européenne

Si le programme d'aide publique au développement (APD) de nombreux autres donateurs s'inscrit dans une tendance à la baisse, celui de la Communauté européenne a continué de s'amplifier. Pendant la dernière décennie, les versements nets d'APD de la Communauté ont augmenté à un rythme annuel moyen de 5,3 % en termes réels, pendant qu'ils fléchissaient de 0,8 % pour l'ensemble des pays-membres du CAD. Le contraste est encore plus prononcé pour les cinq dernières années, où le programme de la Communauté a augmenté à un rythme annuel moyen de 3,3 % tandis que l'ensemble de ceux des pays du CAD marquaient un recul de 4,7 % par an. Avec des versements d'APD atteignant 5 261 millions de dollars en 1997, l'UE s'est placée au cinquième rang parmi les 22 membres du CAD et se trouve à la deuxième place parmi les donateurs multilatéraux d'aide bilatérale après l'Agence internationale de développement de la Banque mondiale (1).

(1) Voir le rapport de

l'OCDE, « Coopération pour le développement », *Efforts et politiques des membres du Comité d'aide au développement*, édition 1999, Paris, p. 128.

(2) A l'exception de la Grèce, tous les Etats-membres de la Communauté européenne sont également membres du CAD.

Les pays-membres de l'UE ont fait transiter 18 % de leurs programmes d'APD par les instruments de coopération pour le développement de la Commission européenne. Collectivement, les 14 Etats-membres de la Communauté qui appartiennent au CAD ont versé 26 542 millions de dollars d'APD nette en 1997, soit plus de la moitié de l'effort total du CAD (2). Au total, les programmes bilatéraux de la Communauté européenne et ceux de ses Etats-membres ont constitué en 1996 la principale source d'APD pour les pays en développement des différentes régions du monde, à l'exception du Moyen-Orient (où elles viennent derrière les Etats-Unis) et de l'Extrême-Orient asiatique (où le principal donneur est le Japon).

Dans la décennie écoulée, l'aide communautaire s'est accrue, en particulier pour répondre aux nouvelles exigences de la coopération technique en Europe orientale, et des urgences humanitaires dans les Balkans. Les Etats ACP ont reçu en 1986-1987 près des trois quart de l'aide communautaire, cette proportion est descendue à la moitié en 1991-1992 et à presque un tiers en 1996-1997. En revanche, l'aide versée dans le cadre des programme ALA et MED a augmenté depuis dix ans en termes réels. Au cours de cette période, la Communauté européenne a été la source la plus importante de l'aide bilatérale au développement pour les pays en développement d'Europe et l'une des principales pour l'Afrique du Nord, l'Afrique subsaharienne, l'Amérique centrale et le Moyen-Orient. En pourcentage du total de son APD, l'aide à l'Afrique subsaharienne a accusé une chute spectaculaire, tandis que l'aide à toutes les autres régions, Océanie exceptée, augmentait. La part de l'aide communautaire versée aux pays les moins avancés a elle aussi diminué, passant de plus de la moitié en 1986-1987 à un tiers seulement en 1997, mais elle reste supérieure à la moyenne des pays du CAD.

Le nombre total des bénéficiaires de l'APD communautaire est passé de 127 en 1986-1987 à 153 en 1996-1997, tandis que la part de l'APD bilatérale versée aux 20 principaux bénéficiaires est descendue de 60,7 % à 47,3 %. Un changement d'orientation du programme a eu lieu ces dernières années ; en effet, en 1986-1987, les 20 principaux bénéficiaires étaient surtout des pays africains, tandis qu'en 1996-1997 on voit apparaître un nombre important de pays de la région méditerranéenne. En 1996-1997, ce sont le Maroc, l'Egypte, les Etats de l'ex-Yougoslavie et la Tunisie qui ont bénéficié de l'aide la plus importante. Il ne restait plus en 1986-1997 qu'un seul pays ACP parmi les 10 principaux bénéficiaires, contre 7 en 1986-1987. L'Egypte est le seul pays qui figure parmi les 10 premiers au cours des trois périodes précédentes.

L'aide consentie par la Communauté européenne a essentiellement un caractère bilatéral : les dons bilatéraux représentent près de 90 % de son APD. Ces dons concernent principalement l'aide-projet et l'aide-programme, les autres éléments importants étant l'aide d'urgence et l'aide alimentaire, tandis que la coopération technique représente une part relativement faible

La nouvelle approche de la coopération avec les pays du sud et de l'est de la Méditerranée

La Communauté n'est pas seulement une source majeure de financements bilatéraux pour de nombreux pays en développement ; elle a aussi conclu divers arrangements, tant bilatéraux que régionaux, destinés à favoriser les échanges entre elle-même et ces pays et à dynamiser leurs économies. Au fil des ans, elle a mis au point des systèmes complexes de coopération pour le développement qui englobent tout un éventail de relations économiques avec les pays partenaires. Le programme d'aide compte plusieurs composantes qui ont chacune ses modes de gestion et de financement : l'aide aux pays partenaires (ACP, MED, PECO NEI), l'aide humanitaire et l'aide d'urgence, l'aide alimentaire, l'APD gérée par la BEI.

Ces dernières années, la Communauté a fait du renforcement de sa coopération avec les pays méditerranéens une priorité et la Commission a proposé à cet effet une nouvelle approche approuvée par le Conseil européenne de Cannes en juin 1995, lors duquel il a été décidé d'allouer une enveloppe financière à la coopération avec les pays partenaires méditerranéens pour la période 1995-1999. Cet engagement a été confirmé par la Déclaration de Barcelone adoptée par la Conférence euro-méditerranéenne de novembre 1995, établissant ainsi le partenariat euro-méditerranéen, dont le principal objectif est de mettre progressivement en place une zone de libre-échange d'ici 2010.

Cette nouvelle approche est ambitieuse : reconnaissant l'importance stratégique de la Méditerranée pour l'Europe, elle va bien au-delà de la coopération économique et englobe des domaines aussi divers que le soutien aux réformes politiques, la défense de droits de l'Homme et de la liberté d'expression, la promotion de réformes économiques et sociales destinées à susciter une croissance soutenue (et créatrice d'emplois) et l'augmentation des niveaux de vie, l'objectif étant d'atténuer les pressions migratoires.

Les accords d'association prévoient le démantèlement progressif des droits de douane (3). Le succès de cet enjeu est conditionné par les capacités de financement de la mise à niveau des systèmes productifs au Sud. Le Sommet européen de Cannes avait, en juin 1995, arrêté l'enveloppe financière destinée aux partenaires méditerranéens : 4,685 milliards d'écus, sur la période 1995-1999. Cette enveloppe est constituée de 3,425 milliards pour le programme MEDA, puisés sur fonds budgétaires de la Communauté, et 1,260 milliard de reliquat des quatrièmes protocoles. A cette enveloppe est censé s'ajouter, au cours de la même période, un montant équivalent de prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI), sur ressources propres de la Banque. Les engagements totaux se répartissent en quatre types principaux d'opérations : 9 % pour l'aide à l'ajustement structurel, 38 % pour l'aide à la transition économique et au développement du secteur privé, 43 % pour renforcer l'équilibre socio-économique et 10 % pour les projets régionaux (4).

(3) Les seuls accords en vigueur en septembre 1999 sont les accords avec la Tunisie et la Turquie, Malte et l'OLP. D'autres avaient été signés avec Israël, la Jordanie et le Maroc, et quatre autres sont en négociation avec l'Algérie, l'Égypte, le Liban et la Syrie.

(4) Environ 10 % du

programme MEDA sont alloués à la coopération régionale. Le reste est affecté bilatéralement au moyen de programmes indicatifs triennaux révisés chaque année, en fonction de priorités convenues avec les partenaires éligibles, qui ne disposent plus d'un montant garanti d'aide. Ces pays sont l'Algérie, Chypre, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, Malte, le Maroc, la Syrie, la Tunisie, la Turquie et la Cisjordanie / Gaza. Les critères adoptés pour établir les répartitions financières sont le PNB par habitant, la capacité d'utiliser les crédits et les progrès de mise en œuvre des accords d'association.

Une telle enveloppe financière a pu apparaître au début comme "substantielle". La Méditerranée se voyait ainsi octroyer 16,8 % des sommes allouées aux actions extérieures de l'Union européenne programmées pour 1995-1999, contre environ 10 % au début des années quatre-vingt-dix. En fait, une telle aide allait rapidement s'avérer, à y voir de près, très limitée : elle équivaut à 0,4 % du PIB des pays de la Méditerranée Est et Sud ; elle représente, pour une population Est et Sud méditerranéenne estimée à près de 227 millions d'habitants, une aide par an et par habitant d'à peine 4,1 écus, trois fois moins importante que celle destinée aux pays d'Europe centrale et orientale (12,2 écus par an et par habitant). Le premier programme MEDA est sur le point de s'achever. MEDA II est en cours de préparation. Une évaluation d'étape permettrait de mesurer l'impact des actions entreprises en vue de dégager quelques leçons pour l'avenir.

2. Evaluation de l'efficacité de l'aide européenne

L'évaluation est un instrument incontournable de l'amélioration de l'efficacité de l'aide. Comment conduire cette appréciation de l'efficacité alors que les programmes et les projets d'aide relèvent de démarches différenciées, s'inscrivent dans des relations bilatérales ou multilatérales qui n'obéissent pas toujours à la même logique. Quelle approche ? Quel outil ? Quel champ d'évaluation ? Dispose-t-on des outils adéquats d'évaluation et de prévision et de mesure de l'impact ? Il est difficile de disposer de réponses catégoriques à ces questions. Toujours est-il qu'une évaluation objective doit garder en perspective les effets économiques et sociaux recherchés par toute politique d'aide sans prétendre pour autant en mesurer les retombées avec précision.

L'impact de l'aide sur la croissance

L'effet positif des flux d'aide sur la croissance n'a jamais pu être clairement mis en évidence (5). Il ne semble pas exister de corrélation entre le niveau de l'aide reçue (mesurée en pourcentage du PIB) et l'évolution du PIB par habitant. Dans une étude formalisée, Peter Boone (1994) n'est pas parvenu, non plus à repérer le moindre impact de l'aide sur la croissance et remarque que, dans la majorité des cas, l'aide n'a pas servi à augmenter les investissements dans le pays mais plutôt à alimenter la consommation des pouvoirs publics et du secteur privé (6).

Une étude récente et plus complète de la Banque mondiale (Burnside et Dollar, 1996) sur l'aide et la croissance confirme certains des résultats antérieurs tout en apportant quelques précisions importantes. Si l'étude confirme que l'aide n'exerce qu'une influence très limitée sur la croissance, elle suggère aussi qu'une éventuelle influence positive dépend aussi de la mise en place de "bonnes" politiques économiques. Dans un environnement moins favorable, les flux d'aide ne semblent pas en mesure de lancer une dynamique de croissance vertueuse. Dans le prolongement des études

(5) Voir à ce sujet, Françoise Nicolas, « La fin de l'aide au développement », in *Ramses 98*, Institut français des relations internationales, Dunod, Paris 1998, p. 238.

(6) Peter Boone, *The impact of Foreign Aid on Savings and Growth*, manuscrit non publié, London School of Economics, Londres.

antérieures, les résultats des investigations établissent une corrélation positive entre l'aide et l'évolution de la consommation publique et les auteurs en tirent implicitement la conclusion que le lien entre la aide et la croissance n'est pas positif et que ce lien serait plus affirmé si l'aide est affectée en fonction des politiques suivies (7).

Dans une autre étude portant sur le liens entre l'aide au développement et le financement de la croissance des PSEM René Touboul et Emmanuelle Moustier concluent que les tests économétriques ne permettent pas de déterminer l'efficacité de l'aide par rapport à l'évolution du PIB dans cette région. Les auteurs expliquent la neutralité de l'aide sur la croissance des pays du sud et de l'est de la Méditerranée (PSEM) par le faible impact des ressources publiques externes sur le niveau d'investissement, l'accumulation du capital et sur les mutations des structures productives des économies méditerranéennes. Ils mettent en doute l'idée que les flux de l'aide peuvent orienter favorablement le rythme ou le profil de la croissance (8).

Une confusion est en général entretenue entre les performances des politiques de développement et l'efficacité de l'aide. Il n'existe pas entre elles une indéniable complémentarité. S'il est tout à fait légitime que la classe politique des pays industrialisés et l'opinion publique de ces pays souhaitent exercer un "contrôle" sur l'affectation des ressources de l'aide, il faut aussi admettre que l'appréciation de ces résultats peut prêter à moins d'ambiguïté quant il s'agit d'évaluer des projets ou des programmes. Or, les retombées d'un projet ou d'un programme d'un donneur ne sont qu'un élément parmi les nombreux facteurs qui influent sur les perspectives du développement d'un pays bénéficiaire. Les apports extérieurs n'auront jamais autant de poids que les sources de financement interne dans la dynamique du développement et que les politiques et pratiques intérieures dans le progrès économique et social. Mais si l'aide n'est qu'un complément utile aux ressources internes, la gestion des programmes d'aide doit bien évidemment être comptable d'une efficacité et on doit assigner à ces programmes des objectifs mesurables.

L'effet de l'aide sur l'éradication de la pauvreté

Le Traité de Maastricht met la lutte contre la pauvreté au centre de la politique communautaire de coopération pour le développement. Un consensus s'était dégagé sur les éléments-clés d'une approche de la lutte contre la pauvreté conforme à l'objectif fixé par la Stratégie pour le XXI^e siècle d'une réduction de moitié, d'ici 2015, du pourcentage de personnes vivant dans la pauvreté absolue : stimulation de la croissance économique, soutien des secteurs sociaux, participation indispensable des populations bénéficiaires, ciblage adéquat des interventions sur les groupes vulnérables (9). La réduction de la pauvreté figure au nombre des objectifs du programme MEDA et plus particulièrement de sa composante de soutien aux équilibres économiques et sociaux.

(7) Grai Burnside, David Dollar, *Aid, Policies and Growth*, manuscrit non publié, Banque mondiale, novembre 1996.

(8) René Teboul, Emmanuelle Moustier, *L'Aide au développement et le financement de la croissance au sud de la Méditerranée*, Document du CEFI-CNRS, 1995.

(9) Résolution du Conseil en date de décembre 1993.

Si les programmes de lutte contre la pauvreté dans les PSEM, réalisés ou en cours de réalisation, conjugués à d'autres programmes économiques et sociaux généraux, ont permis, au cours de la dernière décennie, d'assurer une évolution progressive, mais insuffisante, des différents indicateurs sociaux, ils restent en-deçà des défis qu'affrontent ces pays dans une perspective d'atténuation de la pauvreté et d'éradication des disparités sociales. Cela est dû au fait que ces différents programmes, pour diverses raisons, ne contribuent pas de la manière la plus efficace à réduire la pauvreté.

L'aide extérieure accordée aux PSEM par l'Union européenne et par d'autres donateurs pour soutenir les efforts accomplis en matière de développement social et de lutte contre la pauvreté est assez diversifiée. L'appui reçu par le secteur de la santé dans le cadre de la coopération bilatérale et multilatérale a concerné les domaines de la santé maternelle et infantile, et de la planification familiale, de la santé de base. Le secteur de l'éducation a bénéficié des actions d'enseignement de base, d'alimentation scolaire, de formation jeunes ruraux. L'aide extérieure a aussi ciblé d'importants projets de développement rural et agricole de nature à générer des revenus et à améliorer les conditions de vie des populations (construction de barrages colinéaires et développement intégré de bassins versants, lutte contre l'érosion, développement de zones montagneuses, mise en valeur rurale, électrification), alimentation en eau potable de villes et de douars.

On constate que l'aide extérieure destinée à l'atténuation de la pauvreté couvre des domaines variés. Cependant, l'investigation effectuée en la matière et auprès des acteurs bénéficiaires a permis de relever certaines insuffisances dont notamment : le manque d'intégration des activités entreprises dans le cadre d'une vision stratégique globale et cohérente ; l'absence de coordination, de suivi et d'évaluation des efforts accomplis ; l'absence d'études d'impact des réalisations financées par l'aide.

Par ailleurs, il se dégage qu'en général le rythme d'exécution de ces activités souffre de retards pour des raisons de procédures et de manque de mobilisation et de participation organisée des populations intéressées. D'autres points faibles caractérisent les efforts déployés dans le domaine de l'atténuation de la pauvreté : manque d'un ciblage adéquat des groupes vulnérables et des couches pauvres de la population ; dispersion des efforts déployés en absence d'une coordination étroite entre les différents acteurs sur la base de plans-programmes intégrés ; inefficacité des structures et mécanismes œuvrant en matière d'assistance aux populations pauvres due au manque d'encadrement et à l'imperfection de la législation en la matière ; absence d'un cadre de participation de tous les groupes impliqués à la détermination de leur sort.

Consciente que ce fléau n'est pas en voie d'être éliminé, l'Union européenne a été conduite à revoir sa stratégie de lutte contre la pauvreté. Elle envisage une stratégie plus globale, qui situe cette lutte dans un contexte de réduction des inégalités, de lutte contre les exclusions sociales. S'il est

certain que pour avoir un impact sensible sur la pauvreté, il faut un engagement collectif plus fort des gouvernements partenaires, il n'en demeure pas moins que l'appropriation des politiques et la nature du partenariat sont des ingrédients aussi indispensables d'une politique de coopération axée sur la réduction de la pauvreté.

L'Union européenne s'applique à mettre au point une nouvelle approche en la matière, mais il existe de vastes possibilités de cibler plus concrètement l'action sur la lutte contre la pauvreté. La tendance est à l'adoption d'une approche sectorielle des projets ou programmes mettant l'accent sur l'affectation de fonds aux services de base. L'Union européenne devrait travailler avec les autres donateurs à en faire une composante efficace de la lutte contre la pauvreté.

Dans le souci de protéger les plus pauvres, l'Union européenne prévoit aussi d'accorder plus d'attention à la protection sociale, en tant que moyen de réinsérer les personnes vulnérables dans l'économie, et à la coopération décentralisée, en tant que mécanisme de soutien aux organisations non gouvernementales. A cet égard, elle pourrait aussi soutenir davantage le développement d'institutions de micro-financement, qui sont des moyens d'épargne et de crédit permettant le développement des micro-entreprises.

La réduction de la pauvreté s'affirme depuis longtemps comme un des grands domaines où il importe de renforcer la coordination entre l'Union européenne et ses Etats-membres, autour de principes et d'objectifs communs, afin d'assurer une meilleure complémentarité des politiques. D'autres éléments joueront un rôle dans la rationalisation de la lutte contre la pauvreté : i. l'examen minutieux de l'impact des projets et/ou programmes sur la réduction de la pauvreté avant de transmettre les propositions financières correspondantes aux instances de décision ; ii. la prise en compte de la nécessité de la cohérence avec les politiques de développement général et sectorielles ; iii. le suivi de l'état de la pauvreté et la disponibilité de l'information ; iv. la formation du personnel des missions locales ; v. la mise en place d'un mécanisme de suivi de la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté.

L'Union européenne et certains Etats-membres ont souscrit au principe 20/20 issu du Sommet social de Copenhague (1995) qui préconise que bénéficiaires et donateurs s'engagent mutuellement à consacrer aux secteurs sociaux de base un minimum de 20 % des ressources du budget national et de l'aide étrangère. Les montants effectivement engagés en 1996 et 1997 n'ont pas atteint cet objectif.

D'autre part, dans le domaine de la population, l'aide communautaire n'a pas été à la mesure de ce qu'elle est dans les autres secteurs de développement. La planification familiale est l'un des instruments d'une politique visant à assurer une démographie équilibrée compatible avec une lutte contre la pauvreté et en faveur du développement durable. Au niveau de sa politique, l'Union européenne n'a pas suffisamment encouragé et

facilité, dans le contexte des politiques nationales de développement et de coopération, la mise au point, l'adoption volontaire et l'application de politiques de planification et le soutien des politiques déjà existantes. Elle devrait être plus disposée à contribuer au renforcement des services de planification familiale, en particulier par une large diffusion de l'information et une action accrue de sensibilisation.

Par contre, l'Union a commencé à appliquer une nouvelle politique d'investissement et à freiner les programmes de création d'infrastructures nouvelles dans le secteur hospitalier, qui se sont révélées inefficaces, voire contre-productives. Elle a au contraire entrepris d'investir davantage dans l'amélioration des conditions d'existence et d'hygiène, l'accès à l'eau potable, l'assainissement et plus généralement les services de soins de première et de deuxième instance. Une évolution qui devrait rehausser l'impact social des dépenses engagées. A condition que l'aide européenne aux secteurs de base ne se substitue pas à l'action des pays bénéficiaires, mais l'accompagne.

Face à l'exigence de l'efficacité de l'aide, les appels se multiplient en faveur d'une plus grande sélectivité dans le ciblage de l'aide. Il est indéniable que l'impact de l'aide peut varier en fonction de la situation et des capacités locales. Il existe toutefois un danger que la sélectivité ne soit poussée plus loin et ne conduise les donateurs à mettre un terme à la majeure partie de l'aide allant aux pays qui suivent des politiques inadéquates et souffrent de défaillances institutionnelles. Or, le problème est que c'est souvent dans ces pays, que les conditions sociales sont les plus médiocres. Appuyer les "gagnants" et sanctionner les "perdants", c'est faire abstraction des personnes qui vivent dans ce pays et pose le problème de l'aléa moral et de la stabilité politique.

Se montrer sélectif dans le choix des investissements à opérer, des conditions qui doivent être remplies est le fondement même d'une saine coopération pour le développement et d'une gestion responsable de l'aide. La stratégie à appliquer diffère d'un pays à un autre. Toute attitude unilatérale des donateurs dans la décision d'affecter ou de retirer l'aide conduit à des ruptures dans le dialogue et amoindrit les possibilités d'une avancée dans la vision globale et consensuelle du développement. Une approche rigide de la sélectivité semble se heurter, dans la pratique, au même genre de difficultés que celles qui ont contrarié les efforts déployés par les donateurs pour obtenir des gains de performance par l'imposition de conditionnalités.

3. La cohérence de l'aide

Le Traité de Maastricht avait défini le cadre général de l'ensemble de la politique communautaire de coopération pour le développement. Trois principes structuraient les objectifs communautaires dans ce domaine : complémentarité, coordination et cohérence. Le principe de cohérence imposait à l'Union de tenir compte des objectifs de sa politique de coopération au développement dans les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement.

L'Union européenne se trouve face à un défi particulier : renforcer la cohérence des nombreuses politiques qui ont des incidences sur les pays en développement. Etant donné la complexité de l'élaboration des politiques européennes et l'impossibilité d'être cohérent en tous points et en tout temps, il lui faut disposer de systèmes qui permettent d'éviter dans toutes la mesure du possible de poursuivre des politiques contradictoires, et surtout empêchent que cela se produise sans que l'on en ait prévu les conséquences.

La cohérence dépend beaucoup de facteurs immatériels comme la dynamique et la volonté politiques, l'institution d'une stratégie-cadre permettant d'assurer la conformité des différentes politiques aux objectifs et priorités d'ensemble, une définition claire et une bonne analyse des problèmes, une capacité de synthèse, de coordination et d'élaboration des décisions, des mécanismes de détection des conflits et des incompatibilités, des procédures de contrôle et d'ajustement des politiques et une coopération et dialogue systématiques entre les acteurs-clés. La gestion de la cohérence nécessite évidemment la disponibilité d'une base d'informations et d'analyses permettant de limiter les coûts d'ajustement.

L'incohérence entre les obstacles de l'accès au marché et le soutien au développement rural

Des doutes ont été émis quant à la cohérence de la politique agricole commune (PAC) avec les objectifs de l'UE en matière de développement. L'un des mécanismes par lesquels la PAC soutient les agriculteurs européens est la limitation d'accès des fournisseurs étrangers au marché intérieur afin de maintenir le niveau élevé des prix européens, d'où une réduction des volumes d'importation et une augmentation des prix importés lorsqu'il y a un accès préférentiel. La politique communautaire perturbe la production agricole et les échanges dans certaines régions en développement, non seulement par ses effets sur l'offre mais par ses subventions aux exportations européennes qui ont pour effet d'abaisser les prix de certains produits.

La nouvelle génération d'accords d'association de l'Europe avec ses "partenaires méditerranéens" bute sur l'accès au marché pour les exportations agricoles sud-méditerranéennes. La négociation entre l'UE et des pays comme le Maroc ou la Tunisie a certes permis d'arracher quelques concessions (augmentation modeste des contingents, nivellement des prix d'entrée et "réaménagement" des calendriers), et le réexamen du régime des échanges agricoles a été reporté le 1er janvier 2000. Les mesures prises à l'encontre des exportations horticoles maghrébines – certificats d'importations et recours à clause de sauvegarde – sont venus rappeler le carcan toujours étroit dans lequel sont insérées l'agriculture d'exportation de ces pays vis-à-vis de son principal débouché, les marchés de l'Union européenne.

Avec le lancement du programme MEDA, un certain nombre de thèmes de coopération ont fait leur apparition tels que l'appui aux réformes

économiques, au secteur privé... Cependant l'un des axes majeurs et prioritaires de la Coopération entre l'UE et les PSEM reste celui de la sécurité alimentaire et donc de l'agriculture. Une partie de l'aide européenne est affectée au développement rural dans les PSEM, plus particulièrement les pays maghrébins. Ces pays ont engagé une grande partie de leurs efforts et de leurs investissements en faveur du développement de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. Pour accompagner et soutenir cette stratégie, l'Union européenne a concentré une large partie de sa coopération au développement rural et agricole en privilégiant plusieurs grands objectifs économiques et sociaux : favoriser les investissements, créer des emplois et améliorer les conditions de vie et le niveau des revenus de la population, accroître et diversifier la production du secteur agricole, conserver et gérer de manière durable les ressources naturelles, encourager et inciter la participation des populations à leur propre développement.

Une stratégie de développement rural intégré se doit d'être arrimée à un développement agricole fort qui donnerait une place importante à la réhabilitation et à la promotion de l'exploitation agricole petite et moyenne et de type familial, en raison de son importance dans le tissu socio-économique du secteur agricole de ces pays. Or, cet objectif de renforcement des efforts de modernisation, d'adaptation et d'amélioration des capacités productives des exploitations agricoles ne peut aboutir sans développement des productions vers l'exportation. C'est en se départissant des traditionnelles clauses de réserve et de la légendaire frilosité qui marque ses positions que l'UE peut favoriser un partenariat agricole permettant l'intensification des échanges dans l'intérêt bien compris des deux parties. L'amélioration de l'offre européenne en matière d'accès au marché peut être un vecteur plus puissant que l'aide dans la promotion du développement rural. En tout état de cause, elle donnera plus de cohérence à la politique de coopération européenne dans le domaine agricole.

L'incohérence de la politique de coopération dans le secteur de la pêche

Les négociations de l'accord de pêche avec quelques pays du Sud a soulevé le problème de la cohérence entre la politique communautaire extérieure et ses objectifs de développement (10). La responsabilité de la politique de la pêche et de la politique de coopération pour le développement est gérée par deux directions dont les politiques poursuivies, compte tenu de leurs objectifs respectifs, sont parfois quelque peu contradictoires. A titre d'exemple, la Direction générale - Pêche (DG XIV) a négocié avec les pays africains des accords de pêche permettant aux navires européens de pêcher dans leurs eaux, afin de satisfaire la demande européenne et d'approvisionner l'industrie européenne de transformation de produits de la pêche. De l'autre, la Communauté cherche par les accords à soutenir le développement de la pêche artisanale dans ces pays.

Les accords de pêche ont été très critiqués aussi bien à l'intérieur de l'Union qu'à l'extérieur. Ils font peser sur le budget communautaire une

(10) L'UE a conclu avec les pays partenaires différents types d'accords : on en compte actuellement 26, dont 15 avec les pays d'Afrique et de l'Océan indien.

charge lourde, la communauté subventionne en effet, aux termes de ces accords, jusqu'à 80 % du coût des flottes de pêche hauturière, les armateurs, n'en payant que 20 %. Les pays du Sud se plaignent des fréquentes violations aussi bien de l'esprit que de la lettre des accords, et en particulier que les conditions de prise n'étaient pas toujours respectés et que les objectifs de développement restent lettre morte.

Les accords de "seconde génération" axés sur l'affectation de la compensation financière versée par l'Union au financement de mesures de développement durable de la pêche et sur les objectifs de constitution de sociétés mixtes entre armateurs de la Communauté et de pays tiers n'ont pas donné les résultats attendus. Parfois, ces nouveaux arrangements n'ont fait qu'accroître la pression qui s'exerce sur la pêche locale. En l'absence de limites imposées à l'exploitation des ressources et de moyens institutionnels de les faire respecter, les subventions affectées aux capacités de prises peuvent réduire à néant les efforts faits pour développer la pêche de façon durable. L'UE reconnaît la nécessité d'assurer la cohérence entre ses accords de pêche et sa politique de développement. L'adoption d'une "approche intégrée" préservant non seulement les intérêts du secteur communautaire de la pêche, mais aussi les intérêts du secteur local de la pêche et la durabilité des ressources s'impose (11).

L'incohérence entre la volonté de contrôler les flux migratoires et la non utilisation de l'aide comme vecteur de co-développement

L'émigration constitue dans un grand nombre de pays du Sud et de l'Est méditerranéen un phénomène sociétal majeur. L'Accord d'association érige la zone de libre-échange et la coopération qui l'accompagne en alternative crédible à l'émigration. La préoccupation quant aux conséquences économiques négatives du libre-échange dans l'immédiat est légitime. Les effets positifs, d'ailleurs incertains, se situent sur le long terme. L'approche qui considère l'ouverture extérieure comme une alternative à la migration ne peut être envisagée que comme un mécanisme d'ajustement de très longue période (12). La diminution de l'incitation à émigrer ne peut résulter que de l'amélioration sensible des conditions de revenus et d'emploi et de la réduction des écarts de rémunération relative des deux ensembles géographiques.

Malgré l'adoption de quelque 70 actes juridiques dans le domaine des migrations et le travail de rapprochement des législations européennes, « l'UE n'a pas réussi à agir de manière tangible sur le phénomène migratoire dans ses manifestations concrètes. D'une part, au cours de ces cinq dernières années, on n'a pas constaté, pour les principales régions de provenance, de diminution du potentiel des migrations ou de l'émigration effective, bien au contraire ; d'autre part, ni les contrôles aux frontières extérieures de l'Union ou de l'espace Schengen, ni la législation des Etats-membres sur les étrangers ne sont parvenus à arrêter l'immigration clandestine. Les actions

(11) Voir OCDE, *Série des examens en matière de coopération pour le développement*, Comité d'aide au développement, 1998, n° 30, 142 pages, Paris.

(12) Voir à ce sujet, Georges Tapinos, Denis Cogneau, Pauline Lacroix, Anne de Rugy, *Libre-échange et migration internationale au Maghreb*, Fondation nationale des sciences politiques, Service d'étude de l'activité économique, Groupe d'études « Démographie et relations internationales », Paris, 1994.

(13) Voir à ce sujet, Union européenne, *Documents de stratégie sur la politique de l'UE en matière de migrations et d'asile*, le Conseil de l'UE, Bruxelles, novembre 1998, 36 pages.

entreprises par l'UE ces dernières années restent inachevées. Elles ne se sont traduites, par aucun résultat durable, ayant consisté à tenter de résoudre au coup par coup des situations de crises concrètes et ont par conséquent perdu de leur dynamique politique (13). La raison en est l'absence d'un cadre général qui eût assuré la poursuite d'une action cohérente dans ce domaine.

Face à la pression migratoire en provenance des pays du Sud, l'UE tente de nouveau d'adopter une approche stratégique à l'échelle européenne et des plans d'action comme réponse intégrée et cohérente au phénomène de l'immigration, en déterminant les outils essentiels dans le but de maîtriser efficacement les flux migratoires et de définir un nouveau cadre d'action pour l'ensemble des membres de l'Union : lutte contre l'immigration clandestine, sécurisation des frontières extérieures, conclusions d'accords avec les pays d'origine ou de transit, lien entre aide au développement et politiques migratoires. Il s'agit d'une approche de substitution d'une politique commune européenne à l'approche traditionnelle fondée sur les politiques bilatérales (entre pays d'accueil et pays d'origine).

L'"européanisation" de la politique en matière de migrations ne devrait pas signifier seulement la définition d'un statut juridique des immigrés légaux, ou l'établissement d'un contrôle harmonisé au niveau des frontières. Il est indispensable d'envisager dans la conclusion d'accords avec les pays d'origine et de transit une aide au développement et une coopération de plus grande envergure avec les principales régions sources d'émigration. Il ne faudrait pas en attendre une atténuation immédiate de la pression migratoire. A moyen terme, cependant, la masse émigrante peut diminuer. Au plan politique, dans la vision des responsables sud-méditerranéens, l'aide publique européenne apparaît comme une compensation à l'abaissement des tarifs douaniers. Mais parmi les pays européens, ceux qui sont favorables à un libéralisme accru pour les échanges et l'investissement privé, sont plus réservés quant à l'accroissement de l'aide publique au développement; ceux qui envisageraient un accroissement de l'aide sont réticents à l'égard d'une modification de la politique agricole commune.

Pour résoudre ce conflit entre les deux approches, la politique de co-développement préconisée par quelques pays européens (notamment la France et l'Espagne) peut se révéler une méthodologie d'action appropriée en matière de gestion des flux migratoires. En effet, il est devenu de plus en plus difficile d'agir sur les causes immédiates qui provoquent les flux migratoires (misère, développement inégalitaire, déruralisation incontrôlée, anarchie urbaine) en utilisant les instruments macro-économiques dans les rapports entre pays pauvres et pays riches, il n'en est pas moins toujours possible d'agir immédiatement sur ses causes par la multiplication des instruments micro-économiques du développement.

La politique de co-développement (14) se donne deux objectifs : la maîtrise des flux pour l'intégration, le contingentement des migrations

(14) Sami Nair, *Rapport de bilan et d'orientation*

potentielles (quotas selon les besoins, mobilité et alternance). Cette politique cherche à se déployer dans deux directions : utiliser l'immigration légalement installée comme vecteur permanent d'aide au pays d'origine, organiser les nouveaux flux de telle sorte à favoriser leur réinstallation dans le pays d'origine. Ce double engagement serait favorisé par l'établissement de conventions de co-développement/migrations entre le pays d'accueil et chacun des Etats concernés. Des conventions qui ne se limitent pas aux seuls Etats, mais qui impliquent de nouveaux acteurs (collectivités territoriales, ONG, mouvement associatif, entreprises privées, universités et instituts de formation, organisations professionnelles).

sur la politique de co-développement liée aux flux migratoires, Mission interministérielle "Migrations/co-développement", ministère des Affaires étrangères, Paris.

L'incohérence entre l'apport de l'aide et l'insuffisant traitement de la dette externe

La dette extérieure constitue aujourd'hui pour les PSEM une des principales entraves au financement de leur développement. Les prélèvements pour le remboursement des intérêts et du capital dépassent pour certains pays l'apport de la dette publique. L'encours global de la dette externe représente une part encore significative du PIB (autour de 60 %), tandis que les charges du service annuel de la dette externe (autour de 20 % des ressources ordinaires) restreint fortement la marge de manœuvre budgétaire, notamment en matière d'investissements infrastructurels et sociaux. Et ce, à un moment où les ressources de la fiscalité douanière, qui constitue une part significative des ressources fiscales (autour de 20 %), va tendre à régresser du fait du démantèlement tarifaire.

Il y a là un autre paradoxe qui s'exprime dans un "jeu nul", sinon même négatif, des flux de ressources externes. Un traitement volontairement novateur de la dette externe de ces pays est dès lors un impératif si l'on souhaite que les transferts nets des ressources des pays donateurs soit positif. Le parlement européen en est conscient, qui dans un rapport de la Commission des Affaires étrangères, de la Sécurité et de la Politique de défense, daté de janvier 1997, reconnaît que « le lourd endettement des pays méditerranéens constitue le principal obstacle à la réalisation du développement socio-économique ». Par ailleurs, les représentants des Conseils économiques et sociaux, réunis à l'occasion du Deuxième sommet économique et social euro-méditerranéen (Paris, 21-22 novembre 1997) ont reconnu que l'endettement peut devenir « un facteur d'instabilité politique économique et sociale inquiétant dans les pays tiers-méditerranéens ». Ces deux institutions ont invité la Commission à « élaborer une proposition relative au rééchelonnement de la dette et à l'annulation de celle-ci ».

Mais, depuis Barcelone en fait, aucune initiative n'a véritablement été prise dans le domaine de la dette des pays sud-méditerranéens. Les Conférences euro-méditerranéennes de Malte et de Stuttgart n'ont pas innové en la matière. Tout juste les déclarations finales de ces Conférences

préconisent-elles de poursuivre le dialogue sur la question dans les “enceintes compétentes”, tout en prenant note de certaines opérations récentes d’allègement ou de conversion de la dette. Un traitement plus offensif de la question de la dette externe est pourtant possible. Il passe par le recours systématique, négocié, à toute la panoplie des instruments de traitement, qui vont de l’allègement partiel à l’annulation, en passant par toutes les formules possibles de reconversion en investissement ou en aide affectée à des projet sociaux.

La dette externe de la plupart des PSEM est en grande partie de source bilatérale, dont une proportion importante contractée à l’égard de pays membres de l’UE. Ce type de dette est susceptible de faire l’objet d’un traitement multiple : l’annulation partielle où la reconversion des créances à des conditions de décote plus favorables et dans des champs et des opérations plus étendues (investissements productifs, projets infrastructurels ou sociaux, environnement). La volonté européenne d’avancer sur cette question sensible devrait se traduire par des positions plus offensives au sein du Club de Paris dans la perspective de dé plafonner les montants de créances susceptibles d’être reconvertis.

L’incohérence entre la faiblesse des ressources affectées aux actions d’intégration régionale et le projet de création d’une zone euro-méditerranéenne

La “dynamique” de Barcelone n’ouvre de réelles perspectives aux pays du Sud et de l’Est de la Méditerranée que dans la mesure où le processus d’intégration des marchés à caractère nord-sud est relayé par des processus d’intégration sous régionale sud-sud, en particulier au Maghreb. Or, le processus euro-méditerranéen se résume, jusqu’à présent, à la mise en place d’une sorte de “multi-bilatéralisme” sur la base d’une trame d’accords d’association dits de la “troisième génération”, fondés eux-mêmes sur un accord archétype (avec les variantes israélienne et turque), liant l’UE en tant que groupement régional à chacun des pays méditerranéens pris un à un.

A Barcelone, les participants à la Conférence euro-méditerranéenne se sont engagés à « promouvoir la coopération et l’intégration régionale ». Ils ont admis que « la coopération régionale, réalisée sur une base volontaire, notamment en vue de développer les échanges entre les partenaires eux-mêmes, constitue un facteur clé pour favoriser l’instauration du libre-échange ». Pourtant, le rapprochement et l’intégration économique régionale et sous-régionale qui constituent un des facteurs clés du dynamisme de la région, est encore en retrait même si l’on observe la conclusion de quelques accords de libre-échange entre les pays du sud de la Méditerranée. L’intégration sous régionale au Sud relève sans doute d’abord de la volonté politique de chacun des pays du sud et de l’est de la Méditerranée. Les règles de l’OMC et les accords euro-méditerranéens devraient conduire les pays méditerranéens à renégocier leurs régimes commerciaux réciproques. Le

décloisonnement des marchés entre les partenaires méditerranéens eux-mêmes constituerait un puissant facteur d'attraction pour les investissements directs étrangers, dont les critères de localisation sont les possibilités de réexportation, mais aussi la taille des marchés des espaces d'accueil.

L'UE a un intérêt certain (stabilité, taille des marchés...) à jouer un rôle actif dans le renforcement de l'intégration sous-régionale au sud de la Méditerranée. Elle pourrait y contribuer en : augmentant le volume de l'aide financière européenne destinée à soutenir l'intégration régionale, qui ne représente que 10 % de l'enveloppe de Cannes ; contribuant, tant par les prêts BEI, que par les ressources budgétaires propres au financement des projets transfrontaliers Nord-Sud et Sud-Sud nécessaires à des échanges régionaux accrus, en particulier dans les domaines des transports, des communications et de l'énergie : interconnexions électriques, réseaux multimodaux de transport, liaison fixe... en offrant un appui technique aux négociations d'accords économiques intrarégionaux, notamment de libre-échange ; en encourageant et en appuyant la mise en place de structures de coopération régionale.

L'incohérence de l'aide liée

Une des questions qui retient l'attention dans l'évaluation de l'efficacité des ressources mises à la disposition des pays bénéficiaires de l'aide est le problème soulevé par l'aide liée. Les pays en développement ont en effet insisté à maintes reprises sur les entraves à l'appropriation des financements mis à leur disposition et aux distorsions qu'elles induit dans la hiérarchisation des priorités ou du phénomène de corruption qu'elle génère ou amplifie.

Depuis un certain temps déjà, il est admis que la liaison de l'aide est préjudiciable à la cohérence et à la crédibilité des politiques suivies par les pays donateurs à l'égard des pays en développement. La liaison de l'aide apparaît de plus en plus comme une pratique incompatible avec la mise en œuvre de réelles stratégies de partenariat et de renforcement des capacités.

A un moment où les pratiques de libre jeu des forces de marché s'étendent à tous les domaines des échanges de biens et services, des relations économiques et financières internationales et des pratiques publiques, le marché de l'aide ne devrait pas être exclu de ce mouvement d'ensemble. L'appel à la concurrence internationale devrait s'étendre à ces opérations, les normes de l'efficacité n'en seraient que plus respectées et la rigueur dans la gestion et l'usage des ressources n'en seraient que plus renforcée.

L'aide liée gêne la formation ou la consolidation des capacités locales et n'encourage point l'ingénierie locale à mettre en valeur son potentiel. Son déliement encouragerait l'implication des bénéficiaires dans la conception et la mise en œuvre des projets et programmes, renforcerait le caractère autonome du processus de développement et favoriserait sa

meilleure intégration dans le système mondial des échanges et d'investissement.

La libéralisation des marchés financés par l'aide constituerait une action commune concrète qui contribuerait largement à la réalisation de objectifs définis dans la stratégie de partenariat par le développement. Des recommandations concernant le déliement de l'aide aux pays les moins avancés ont reçu l'aval du Sommet du G8 de Birmingham. Pour que la recommandation concoure effectivement à la réalisation des objectifs poursuivis, il faut commencer par mobiliser les compétences locales, renforcer les capacités du secteur privé et les régimes de passation des marchés dans les pays partenaires. Mais la mise en œuvre de cette recommandation bute sur le règlement de nombreuses questions techniques complexes et de problèmes encore en suspens concernant l'orientation de l'action publique (15).

(15) Voir OCDE, *Coopération pour le développement*, Rapport 1998, *op. cit.*

3. La question de la conditionnalité de l'aide : quelle signification ?

Le débat sur la conditionnalité de l'aide a, depuis quelques temps, pris une nouvelle tournure : il ne s'agit plus d'affecter l'aide en fonction du critère des alliances politiques, mais de la lier à un modèle de société à promouvoir. Si dans le passé la Communauté internationale avait toujours préféré éviter, par intérêt ou par hypocrisie, de soulever des problèmes tels que le régime et les structures politiques des pays bénéficiaires de l'aide, maintenant, même les organismes internationaux les plus neutres, débattent de ces problèmes.

La prise en compte de la question de la démocratisation des institutions dans la formulation et la gestion des politiques de coopération est intervenue sous la pression de deux facteurs : i. le premier et le plus évident, tient au fait que l'on commence progressivement à comprendre que l'efficacité de l'aide est intimement liée à l'existence parallèle de certaines structures institutionnelles, et notamment des structures démocratiques ; ii. mais le deuxième facteur consiste dans l'observation que l'exigence d'établir un lien entre l'affectation de l'aide et le respect de la démocratie ne provient pas seulement des enceintes feutrées des bailleurs de fonds. Elle est née aussi d'une volonté des populations concernées qui demandent d'une façon plus pressante que l'aide dont bénéficie leurs pays ne soit pas confisquée par les bureaucraties locales.

Ce mouvement parfois timide, parfois intense, exprime des exigences multiples mais fondamentalement liées : la représentativité populaire, la liberté d'expression, l'Etat de droit, une gestion plus efficiente et plus équitable des ressources disponibles. Ne pas comprendre et ne pas soutenir ce mouvement serait manquer aux fondements de l'engagement pour un développement non seulement lié à la croissance mais inspiré par une conception de développement fondé sur l'homme comme acteur et bénéficiaire principal.

La subordination de la coopération au respect des droits de l'Homme

C'est dans ce contexte que l'UE a introduit la "conditionnalité" politique comme un nouveau principe de sa politique de coopération. Une conditionnalité qui s'exprime dans la subordination de la coopération au respect des droits de l'homme et de la démocratie. Mais, une question reste posée : celle de savoir comment insérer plus clairement la problématique des droits de l'Homme et de la démocratie dans les orientations des politiques de coopération sans imposer des modèles institutionnels de démocratie auprès des partenaires et sans porter préjudice aux intérêts économiques et sociaux de la population.

La démocratie est un ensemble de valeurs auxquelles se réfère une société, un lien social, des institutions communes, un mode de gouvernement associant le mieux possible le peuple aux décisions qui le concernent. Elle reste donc imprécise. Du moins, elle ne peut susciter le consensus comme des notions telles que l'Etat de droit (respect et application des règles de droit acceptées par la société) ou la bonne gestion publique. Il est donc indispensable que chaque pays ait la faculté de se choisir un "modèle" compatible avec ses réalités, ses valeurs, son histoire et sa culture. Même si cette formule se révèle incompatible au "modèle occidental" de la démocratie.

Pour que cette initiative de la l'UE soit politiquement crédible, il est important qu'elle ne soit pas sujette à des préférences ou à des intérêts politico-économiques particuliers. Il est tout aussi nécessaire d'assurer une plus grande cohérence entre les attitudes de la Communauté et celles des Etats-membres, entre l'Union et les autres partenaires influents dans les relations économiques et politiques, entre ceux-ci et les organismes financiers internationaux qui sont fortement impliqués dans la gestion des transformations économiques sans se prononcer sur les choix politiques.

D'autre part, il faudrait garder en vue que l'ouverture et la libéralisation des échanges qui l'accompagne va se traduire par une contraction des recettes de l'Etat étant donné que le système fiscal est fortement tributaire des ressources provenant du commerce extérieur. L'Etat fait face à une demande sociale pressante et aux besoins d'extension des infrastructures. Il sera inévitablement conduit à chercher des moyens de compenser les moins-values fiscales résultant du désarmement tarifaire. La compensation ne pouvant être raisonnablement recherchée par la compression des dépenses publiques. Or, l'augmentation de la pression fiscale directe n'est pas non plus envisageable. Et l'implication du secteur privé dans la prise en charge des dépenses sociales ou des externalités n'est pas, non plus, une option de court terme.

Si l'aide diminue et si la croissance interne n'engendre pas un flux de revenus de substitution aux recettes fiscales, il est à craindre qu'une déstabilisation sociale ne remette en cause le processus de démocratisation. Les aspects sociaux de la sélectivité de l'aide ne peuvent être ignorés des

partenaires extérieurs. Ils devraient conduire à faire preuve de plus de pragmatisme quant au contenu et aux modalités des choix d'affectation de l'aide.

Les réformes économiques et institutionnelles : facteurs indispensables à l'efficacité de l'aide

Les réformes économiques mises en œuvre dans les PSEM et appuyées par les partenaires extérieurs constituent un point de passage obligé vers une reprise de la croissance durable. Elles ont permis un redressement des équilibres macro-économiques. La libéralisation de l'économie a été une avancée importante même si ses effets sur la répartition doivent être maîtrisés. Mais les programmes de réformes économiques n'ont pas évité certains travers : une focalisation excessive sur les aspects macro-économiques plutôt que micro-économiques ; des politiques de stabilisation insuffisamment appuyées sur des réformes structurelles ; une mauvaise appréciation des capacités et du comportement des entreprises ; des erreurs d'appréciation dans l'ordre des réformes ; une insuffisante attention prêtée à l'organisation de la concurrence sur les marchés des produits et sur les marchés publics ; une dimension sociale insuffisamment prise en compte.

En conséquence, tant par sa logique propre que par ses inefficiences, les systèmes économiques anciens ont laissé en héritage des problèmes difficiles à surmonter : des structures administratives qui ont des difficultés à s'adapter au fonctionnement des infrastructures légales et institutionnelles des économies de marché ; des économies qui ont du mal à se départir d'un "besoin" de protection ; une tradition d'occultation de l'information et une approche confuse de l'autorité qui font obstacle à la transparence des procédures et à la clarté des résultats.

La gestion simultanée des réformes économiques et des réformes politiques pose aussi des problèmes délicats et se présente aujourd'hui comme l'un des défis majeurs auxquels sont confrontés les PSEM en cette fin de siècle. Les réformes, avec leur cortège d'austérité et leurs effets tardifs sur la croissance s'accommodent mal des attentes immédiates et de celles générées par une transition démocratique. Cette dimension ne peut être ignorée des partenaires extérieurs. Elle devrait conduire la communauté internationale à faire preuve de plus de pragmatisme et de sens politique notamment quant au volume et à l'affectation de l'aide aux pays bénéficiaires.

4. Les problèmes de gestion de l'aide

La question de l'efficacité de la dette ne se résume pas dans la capacité des pays bénéficiaires à utiliser convenablement les ressources mobilisées. Elle concerne aussi le mode de gestion de la dette par les pays donateurs. Les années quatre-vingt-dix ont été marquées par un écart considérable entre les montants engagés par l'UE pour l'APD et les versements effectués. Cet écart peut être attribué à divers facteurs, dont certains sont du ressort de

la Communauté : lenteur des procédures administratives, difficultés de la coordination...

La gestion procédurière de l'aide

La Cour des comptes européenne a effectué en 1998 un audit de la mise en œuvre des protocoles financiers (remplacés depuis par le programme MEDA) dans les sept pays du Maghreb et du Machrek. Elle a critiqué la lenteur du processus de négociation et de conclusion de ces protocoles ; l'absence de procédure pour leur clôture, qui fait que quatre séries de protocoles courent parallèlement ; la rigidité excessive de leur cadre, qui établit un montant fixe et garanti pour chaque pays bénéficiaire. Au-delà des protocoles financiers, la Cour des comptes a examiné la gestion des projets. Les principales faiblesses déjà mises en évidence dans un rapport précédent de 1991 persistaient malgré l'engagement pris par la Commission d'y remédier. La Cour a estimé que l'insuffisance des ressources humaines et l'absence de clarté dans la répartition des responsabilités entre les divers départements et des compétences entre le siège de la Commission à Bruxelles et ses missions locales étaient autant de facteurs qui avaient contribué à l'incapacité globale de la Commission de faire face à la gestion des projets (16).

Par ailleurs, les dépenses inscrites dans le Programme MEDA, à la différence des protocoles financiers – dont les dépenses étaient obligatoires et non soumises à la règle de l'annualité budgétaire (les fonds restaient disponibles pendant cinq ans jusqu'à épuisement des engagements) sont des dépenses non obligatoires ; autrement dit, tout crédit non engagé à la fin de l'année budgétaire est annulé. Le caractère de dépenses non obligatoires des engagements du programme MEDA peut être considéré comme un recul par rapport aux mécanismes des anciens protocoles financiers. Mais surtout, les procédures et règlements de la ligne budgétaire MEDA sont des plus complexes, elles sont encore méconnues, leur gestion est éminemment bureaucratique et les délais de déblocage des fonds excessivement longs. Dans la gestion des fonds MEDA, la simplification des règlements, l'accélération des procédures, une gestion plus efficiente, le raccourcissement des délais en matière de déblocage des fonds sont les conditions de la réussite du processus financier d'accompagnement de l'ouverture des économies des partenaires méditerranéens.

MEDA I a fonctionné de 1995 à 1999. En termes de contenu des projets et de leur impact social et économique, le programme a contribué à une meilleure définition de la coopération entre l'UE et les partenaires méditerranéens en comparaison des protocoles financiers. Mais, à la veille de l'adoption de MEDA II (2000-2006), il est important d'évaluer l'impact du premier programme à mi-parcours. De l'avis des responsables européens du programme, l'une des leçons retenues de cette expérience est que les partenaires devraient se concentrer sur moins de projets et s'orienter davantage sur des "programmes" cohérents dans lesquels les partenaires

(16) Voir à ce sujet OCDE, *Série des examens en matière de coopération pour le développement*, *op. cit.*

méditerranéens seraient plus responsables de la mise en œuvre et la Commission surveillerait les résultats. Une autre proposition de la Commission vise à réduire les délais et à mettre en place des mécanismes de décision plus rapides. Actuellement, il faut beaucoup de temps pour que les projets soient approuvés et lancés. Cela est dû en particulier à l'organisation bureaucratique du dialogue avec les Etats-membres de l'UE, en partie la bureaucratie de la Commission européenne, et en partie à une situation semblable dans les pays méditerranéens.

Coordination de l'aide bilatérale/multilatérale

Le traité de Maastricht dispose que la politique communautaire de coopération au développement est complémentaire de celles qui sont menées par les Etats-membres, ce qui confirme tout à la fois l'existence d'une politique communautaire à côté des politiques bilatérales des Etats-membres, et la nécessité, pour assurer cette complémentarité, d'améliorer la coordination. Un des articles du Traité ajoute que « la Communauté et les Etats-membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales ». C'est dans ce cadre juridique que s'inscrit un renforcement de la coordination à trois niveaux : les politiques, les opérations sur le terrain, et les positions prises dans les instances internationales.

Avec six programmes géographiques et cinq entités administratives, le cadre qui régit l'aide communautaire est disparate. Cela se traduit par une fragmentation, au niveau de la stratégie, de la définition des politiques et de la mise en œuvre ainsi que par des pertes d'efficacité et d'efficacités. D'autant qu'en dehors des références aux principes généraux figurant dans les Traités de Rome et de Maastricht, il ne semble pas que l'action des instances chargées de la gestion de l'aide communautaire s'inspire d'orientations fondamentales définies dans un document stratégique cohérent qui assurerait une synergie à la politique de coopération pour le développement. La mise en place à la DG VIII d'un Groupe pour l'amélioration de la qualité, et l'exercice engagé pour instaurer une gestion financière saine et efficace pour l'an 2000 (SEM 2000) ont été jugés de nature à favoriser des modes de gestion davantage axés sur l'obtention de résultats (17).

(17) Voir OCDE, *Série des examens en matière de coopération pour le développement*, op. cit.

Moins de 20 % de l'APD des Etats-membres transitent par la Communauté. Dans l'APD de l'Italie, la part transitant par la Communauté est de 49,8 % en 1997 ; dans celle de la Belgique, de l'Irlande, du Portugal, de l'Espagne et du Royaume-Uni, elle est d'environ un quart. Pour le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, seuls Etats-membres de la Communauté à dépasser l'objectif fixé par les Nations-Unies de 0,7 % du PNB, les contributions à la Communauté européenne ont représenté une part relativement faible de leur effort global d'aide (entre 5 et 10 % de l'APD totale nette de chacun des pays).

La déclaration du Conseil de novembre 1992 sur la politique de coopération au développement à l'horizon 2000 insistait sur la nécessité d'améliorer la coordination dans deux domaines en particulier, à savoir la coordination sectorielle pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, et la coordination au niveau des pays. Elle soulignait en outre l'importance d'une poursuite de la coopération avec les autres donneurs bilatéraux et la nécessité de coordonner les positions de la Communauté et de ses Etats-membres dans les réunions internationales sur le développement.

Depuis lors, l'Union cherche à définir les domaines où la coordination s'impose prioritairement. Au départ, il s'agissait des secteurs de santé, de la sécurité alimentaire, de l'éducation et de la formation, mais s'y sont ajoutées la réduction de la pauvreté et la mise en œuvre des politiques relatives à la participation des femmes au développement. Des contacts réguliers entre les délégations de la Commission et les représentants des Etats-membres sur le terrain sont jugés indispensables pour échanger des informations sur les mesures envisagées ou en cours dans le pays en cause et réaliser une plus grande cohérence. Une expérience pilote de coordination opérationnelle dans six pays a été récemment menée afin de tester les modalités d'une coordination renforcée. Cette expérience a eu des résultats variables selon les pays et selon les secteurs dans un même pays. Ils ont néanmoins été jugés suffisamment encourageants pour décider de généraliser les principes d'une coordination renforcée dans tous les pays en développement avec lesquels l'Europe a des relations de coopération.

Des lignes directrices nouvelles ont été adoptées dans la perspective d'assurer une meilleure coordination à l'aide communautaire. Elles reposent sur les principes suivants : i. les activités de coordination doivent être adaptées à la situation particulière de chaque pays et de chaque domaine de coopération pour le développement ; ii. elles doivent être assurées en étroite coopération avec les pays bénéficiaires afin de renforcer leur capacité de prendre en charge leurs propres stratégies et programmes de développement et d'accroître le rôle moteur du gouvernement dans la coordination générale de l'aide ; iii. la coordination communautaire doit être liée aux mécanismes de coordination des autres donneurs au niveau du pays ; iv. les activités de coordination doivent assurer une contribution cohérente de la Communauté aux mécanismes de coordination entre donneurs et le respect des grandes orientations de la politique commune adoptée par le Conseil ; v. la coordination communautaire doit s'effectuer de telle façon que la valeur ajoutée soit maximum pour le pays bénéficiaire (18).

Conclusion

L'aide publique au développement n'est assurément qu'un mode de financement du développement, et le financement du développement n'est qu'un aspect de tout un ensemble de dispositifs susceptible de faciliter la réalisation des objectifs de développement. Mais, sa diminution menace

(18) OCDE, *Série des examens en matière de coopération pour le développement*, op. cit.

les fondements de l'approche du partenariat. Les facteurs de risque de déstabilisation du système de l'économie mondiale ne sont pas prêts de disparaître. En conséquence, le renforcement des partenariats régionaux ou mondiaux pour le développement durable exige d'accroître les ressources mobilisées au service du développement. Il est évident que pour créer un consensus favorable à ces transferts, l'efficacité de l'aide doit être rehaussée, la cohérence des politiques affectant la croissance des pays bénéficiaires doit être recherchée et la coordination des programmes et actions doit être renforcée. L'aide financière peut donner de meilleurs résultats si elle s'inscrit dans un ensemble de politiques cohérentes et si l'efficacité des réformes économiques en cours dans les pays en développement s'accompagne d'un changement institutionnel consolidant la démocratie et le respect des droits de l'homme. S'il est impératif d'améliorer les institutions et les politiques économiques du monde en développement si l'on veut réduire les phénomènes d'exclusion et de marginalisation des populations, il est aussi vrai que le principe de la conditionnalité de l'aide doit être examiné avec discernement et pragmatisme.

Références bibliographiques

- Boone Peter, *The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth*, manuscrit non publié, London School of Economics, Londres.
- Burnside Grai, David Dollar, *Aid, Policies and Growth*, manuscrit non publié, Banque mondiale, novembre 1996.
- Nair Sami, *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de co-développement liée aux flux migratoires*, Mission interministérielle "Migrations/co-développement", ministère des Affaires étrangères, Paris.
- Nicolas Françoise, « La fin de l'aide au développement », *Ramses 98*, Institut français des relations internationales, Dunod, Paris, 1998, p. 238.
- OCDE, « Coopération pour le développement », *Efforts et politiques des membres du Comité d'aide au développement*, édition 1999, Paris, p. 128.
- OCDE, *Série des examens en matière de coopération pour le développement*, Comité d'aide au développement, 1998, n° 30, 142 pages, Paris.
- Union européenne, *Documents de stratégie sur la politique de l'UE en matière de migrations et d'asile*, le Conseil de l'UE, Bruxelles, novembre 1998, 36 pages.
- Tapinos Georges, Denis Cogneau, Pauline Lacroix, Anne de Rugy, *Libre-échange et migration internationale au Maghreb*, Fondation nationale des sciences politiques, Service d'étude de l'activité économique, Groupe d'études "Démographie et relations internationales", Paris, 1994.
- Teboul René, Emmanuelle Moustier, *L'Aide au développement et le financement de la croissance au sud de la Méditerranée*, Document du CEFI-CNRS, 1995.