



ROZVOJOVÉ STŘEDISKO



L'Union européenne élargie et le développement de l'Afrique :

Comment tenir les engagements du Millénaire ?

Compte-rendu du colloque international *L'Union européenne et le développement de l'Afrique* organisé à Prague les 23 et 24 mars 2006 par le Centre français de recherche en sciences sociales (CEFRES) et le Centre de développement de l'Institut des relations internationales (IIR)

Ondřej Horký, IIR/CEFRES, et Philippe Rusin, CEFRES

En décembre 2005, l'Union européenne à 25 a adopté sa Stratégie pour l'Afrique, en accord avec les Objectifs du Millénaire. La réalisation de ces engagements implique pour les nouveaux Etats membres de l'Union, pourvoyeurs d'aide internationale, d'adapter leurs instruments et leurs politiques d'aide au développement. Cela se traduit par une nécessaire redécouverte d'un continent africain qui n'a pas fait partie de leurs priorités de politique étrangère depuis 1989. Comment s'opèrent les transferts d'expertise des anciens Etats membres, ayant une longue expérience d'aide à l'Afrique dans le cadre de l'Union, vers les nouveaux Etats membres ? Forts de leur expérience récente de transformation démocratique et économique, dans quelle mesure les nouveaux Etats membres peuvent-ils contribuer à favoriser le développement du continent africain ?



Direction générale
de la Coopération internationale
et du Développement

DgCid

Si la chute du mur de Berlin a entraîné le retour des pays d'Europe centrale et orientale sur la scène internationale, elle a coïncidé avec la « fatigue de l'aide » et « l'oubli de l'Afrique ». Depuis, les anciens satellites de l'Union soviétique sont devenus membres de l'OCDE d'abord, puis de l'Union européenne – le principal pourvoyeur d'aide aux pays pauvres dans le monde. La reprise de l'acquis communautaire les amène aujourd'hui à prendre une part active à la définition et à la mise en œuvre de la politique communautaire d'aide au développement. Ils passent d'un statut de bénéficiaire de l'aide à celui de pourvoyeur d'aide.

Si un pessimisme africain persiste, c'est qu'il est alimenté par la crainte que de nombreux pays d'Afrique subsaharienne ne remplissent pas les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) d'ici 2015. L'Afrique est en effet la seule région au monde où la pauvreté a progressé

C'est dans ce contexte que l'Union européenne a rendu public, en décembre 2005, sa « Stratégie pour l'Afrique ». De nombreuses questions sur sa mise en œuvre se posent, notamment en ce qui concerne l'implication des nouveaux Etats membres, le financement ou la nécessité de coordonner les différents niveaux d'intervention de la politique communautaire à l'égard de l'Afrique.

L'Union européenne élargie s'est engagée à assister les pays africains dans la lutte contre la pauvreté ; elle doit tenir ses promesses pour rester crédible aux yeux des Africains.

Quel avenir pour l'Afrique ? L'Europe et les « Autres »

L'Afrique est au cœur d'enjeux stratégiques, car ses ressources sont de plus en plus convoitées par les puissances émergentes du Sud, comme la Chine et l'Inde. L'Afrique du Sud affirme son

*« L'Union européenne doit prendre en compte le fait qu'elle n'est pas le seul acteur global
et que sur le sol africain, elle a des concurrents tels que la Chine ou les Etats-Unis »*

Luboš Kropáček, Professeur à l'Université Charles, Prague

depuis 1990. Aujourd'hui, près d'un Africain sur deux vit avec moins d'un euro par jour, deux sur cinq n'ont pas accès à l'eau potable, 2,4 millions d'Africains meurent du SIDA chaque année.

En même temps, de nombreux signes sont porteurs d'espoir. En effet, l'Afrique est un continent jeune, au potentiel économique indiscutable. La croissance économique récente de 5% – notamment soutenue par le renchérissement du prix des matières premières et des hydrocarbures – peut ouvrir la voie à un développement soutenu, à condition qu'il soit basé sur une diversification de la production et des exportations. Sur le plan politique, de nombreux pays se démocratisent et l'Afrique commence à prendre en main ses conflits internes. Certains pays d'Afrique du Nord et l'Afrique du Sud sont des pôles de développement ouverts sur l'extérieur et sont susceptibles d'entraîner le développement du reste du continent.

rôle de puissance régionale. A cela s'ajoutent les firmes transnationales et les organisations internationales. Ce contexte nouveau tend à affaiblir le rôle de l'Union européenne en Afrique.

Cette concurrence entre acteurs est-elle favorable à l'Afrique ? La question n'est pas tranchée. Certes, la coopération Sud/Sud apporte de nouvelles possibilités d'exportation pour les pays africains qui bénéficient, en outre, de la montée des prix des matières premières et voient ainsi leurs termes de l'échange s'améliorer. Mais pour autant, la diversification de la production et des exportations africaines n'est pas assurée. L'Afrique est menacée de rester dans le rôle de fournisseur de matières premières au reste du monde. Sur le plan politique, on voit également poindre de nouvelles alliances qui risquent d'affaiblir les valeurs promues par l'Union européenne.

Parmi les puissances émergentes, la Chine joue un rôle croissant sur le continent : sa part dans le commerce africain progresse de 40% par an depuis 2000 ; elle a atteint près de 40 milliards de dollars en 2005, dépassant celle du Royaume-Uni. Soucieuse de se garantir de nouvelles sources d'approvisionnement, ses investissements se dirigent notamment vers l'exploitation du pétrole. Un mois après l'Union européenne, la Chine a publié sa propre stratégie globale à l'égard de l'Afrique. Elle se différencie du vieux continent en mettant en avant son absence de passé de puissance coloniale et en ne conditionnant pas son aide ou ses investissements à des critères de bonne gouvernance, tel que le respect des droits de l'homme, au nom du principe de non ingérence. Les partenariats développés avec le Zimbabwe et le Soudan – régimes mis au ban des nations par l'Union européenne – sont à cet égard révélateurs.

développement. L'exemple des donateurs scandinaves démontre que les attaches historiques ne sont pas une condition *sine qua non* en la matière.

En outre, la plupart des PECO entretenaient des liens de coopération économique, technique et militaire avec des pays africains à l'époque socialiste. Ainsi, dans les années quatre-vingt, la Hongrie et la Tchécoslovaquie consacraient près d'un pour cent de leur PIB à l'aide au développement des pays africains « sur la voie socialiste », tels que l'Éthiopie ou l'Angola. Par ailleurs, des milliers d'étudiants de la région ont été formés dans les universités d'Europe centrale et orientale.

Si cette assistance, entamée dans les années soixante, fait référence à un passé idéologique que les nouveaux Etats membres ne souhaitent pas revendiquer, elle représente un capital sur

« En Afrique, beaucoup de donateurs européens coopèrent parfois plus intensément avec d'autres donateurs comme les USA, le Japon ou le Canada qu'entre eux, et en même temps, les nouveaux Etats membres y sont pratiquement absents »

Pawel Baginski, Ministère des Affaires étrangères, Varsovie

L'originalité de l'approche européenne en Afrique tient à sa dimension globale, qui lie l'aide au développement au commerce, à la sécurité et à la préservation de l'environnement. A la différence des Etats-Unis qui lui ont substitué le concept de « développement transformationnel », l'Union européenne tient au concept de « développement durable ». Le développement de l'Afrique n'est pas seulement un objectif en soi : il met en jeu la stabilité économique, sociale et environnementale globale.

Les nouveaux Etats membres de l'Union européenne et l'Afrique : étrangers ou voisins ?

Les relations entre les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et l'Afrique n'ont rien de comparables à celles qui lient historiquement les anciennes puissances coloniales européennes à l'Afrique. Pour autant, ce constat n'est pas un obstacle insurmontable à l'aide au

lequel ces pays peuvent aujourd'hui s'appuyer, ne serait-ce qu'à travers les réseaux de contacts existants. Les nouveaux Etats membres, tout entier consacrés à leurs propres bouleversements politiques, économiques et sociaux, ont fortement délaissé le continent africain au début des années quatre-vingt-dix. Les rapports commerciaux entre les PECO et l'Afrique restent faibles aujourd'hui, à l'exception de l'Égypte et de l'Afrique du Sud. Les relations diplomatiques se sont relâchées, notamment pour la République tchèque qui a fermé ses missions à Abidjan et à Dakar. La Slovaquie en maintient une ; l'Estonie n'en a aucune, mais s'apprête à en ouvrir en Égypte. Dans le milieu universitaire, l'intérêt porté aux études africaines a également notablement régressé.

Les PECO se sont réengagés dans une politique d'aide au développement dans la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix. Cette politique s'est logiquement concentrée sur les

pays du voisinage, et plus particulièrement sur les Balkans, l'ex-URSS (l'Ukraine, la Géorgie, la Moldavie) et les pays socialistes d'Asie du Sud-Est (le Vietnam). Dans ces pays, les PECO ont naturellement vocation à transmettre leur expérience de la transition politique, économique, institutionnelle et sociale. Si bien que, parmi les huit pays prioritaires de son aide, la République tchèque ne compte que deux pays africains, la Hongrie un sur quinze, la Slovaquie trois sur douze, la Pologne un sur six, l'Estonie et la Lituanie aucun.

Si les « donneurs réémergents », que sont les nouveaux Etats membres de l'Union aspirent à devenir membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE, leur PIB reste faible malgré une croissance économique forte, ce qui limite leur contribution à la politique communautaire d'aide au développement. Si on y ajoute leurs priorités géostratégiques concentrées sur le voisinage oriental, leur

effet, tous les PECO n'ont pas encore de loi qui encadre la politique d'aide au développement. Dans le cas de la République tchèque, cette politique est rendue plus difficile par le fait que la compétence est partagée entre neuf ministères. Bref, le renforcement de l'harmonisation, de la coordination et de la cohésion au niveau national est une condition nécessaire à l'intégration plus efficace des PECO dans la politique communautaire d'aide au développement.

Des enseignements pertinents de la transition des PECO pour l'Afrique ?

Quels enseignements l'Afrique peut-elle tirer de l'expérience de la transition des pays d'Europe centrale et orientale ? Au-delà de la diversité même des trajectoires de transition postsocialiste, nombre de facteurs rendent singulière cette transition par rapport à la situation actuelle de l'Afrique. Les PECO ont ainsi hérité de dotations en capital physique et surtout humain bien

« L'Asie du Sud-Est démontre que la démocratie n'est pas une condition nécessaire au développement, mais qu'en revanche le développement conduit inévitablement à la démocratie »

Jean-Luc Maurer, Président de l'EADI, Genève

présence sur le continent africain peut être qualifiée de marginale.

Mais le regain d'intérêt des nouveaux Etats membres pour l'Afrique est aussi lié au mouvement de leurs opinions publiques. En effet, les enquêtes d'opinion montrent que la population est clairement en faveur de la politique d'aide au développement, même si c'est dans une proportion légèrement inférieure à celle de l'Europe de l'Ouest. Toutefois, les citoyens restent sous-informés sur les enjeux du développement, ce qui milite en faveur de l'organisation de campagnes de sensibilisation du grand public. En la matière, la médiatisation des actions et des projets de développement opérés par les ONG d'Europe centrale et orientale en Afrique ont naturellement vocation à jouer un rôle.

Un grand défi des nouveaux Etats membres est de répondre à la demande citoyenne *bottom-up* par une politique gouvernementale *top-down*. En

supérieures à celles dont jouissent la plupart des pays africains. En outre, la transition des PECO ne se limite pas aux seules réformes économiques ; elle inclue également une dimension politique. En effet, elle a été portée par la volonté des peuples de mettre fin à des systèmes totalitaires.

Cette soif de changement a ouvert une fenêtre d'opportunité – qualifiée « *d'extraordinary politics* » – qui a permis aux nouveaux gouvernements bénéficiant d'une très forte légitimité démocratique d'entreprendre des réformes impliquant des coûts sociaux élevés. C'est une limite supplémentaire à la transposition des expériences centre-européennes en Afrique. De surcroît, la plupart des nouveaux Etats membres de l'Union européenne ont connu des expériences démocratiques avant la période de domination soviétique. L'histoire de l'Afrique est toute autre. En la matière, la comparaison paraît plus pertinente avec les pays d'Asie du Sud-Est.

Si l'expérience des PECO n'est pas directement transposable en Afrique, il n'en demeure pas moins que le continent aurait intérêt à s'inspirer des bonnes pratiques de la transition. Ainsi, au-delà du cas emblématique de la Pologne, les transitions réussies mettent toutes en exergue l'importance prise par la qualité du cadre institutionnel dans le succès des réformes – notamment dans sa faculté à garantir des droits aux petits entrepreneurs, clé de voute du décollage économique.

Enfin, on ne peut que souligner le rôle primordial qu'a joué la perspective d'adhésion à l'Union européenne pour les PECO dans leur transition. De quel projet politique aussi mobilisateur l'Afrique peut-elle se doter ? Le NEPAD ne suffit vraisemblablement pas à lui seul. Quel partenariat plus étroit l'Union européenne est-elle en mesure de proposer à l'Afrique ? Cet enjeu majeur suppose un renforcement du

réduite en Afrique si les pays développés continuent à ne pas tenir les engagements qu'ils se sont eux-mêmes fixés. Ainsi, s'ils avaient respecté les recommandations de l'ONU en consacrant 0,7% de leur PIB à la lutte contre la pauvreté depuis 1970, les pays en développement auraient bénéficié de 2,5 billions de dollars supplémentaires. Aujourd'hui, seuls quatre pays de l'Union européenne sur vingt-cinq respectent leurs engagements.

Les anciens Etats membres de l'Union européenne ont déclaré qu'ils porteraient la part de leur aide publique au développement à 0,56% de leur produit national brut en 2010, et à 0,70% en 2015. De leur côté, les nouveaux Etats membres devraient porter cette part à 0,17% et 0,33% aux mêmes échéances, et en consacrer une part plus importante à l'Afrique. Mais les prévisions de dépenses à moyen terme de certains PECO montrent déjà que ces objectifs ne seront pas atteints. Tout comme le

« 50 à 70 milliards de dollars supplémentaires d'APD annuelle sont nécessaires si l'on veut atteindre les OMD d'ici 2015, soit un quasi-doublement des flux actuels »

Corso Bavagnoli, Ministère de l'Economie, Paris

dialogue politique entre les deux continents.

Les PECO ont acquis une expérience unique. Dans la recherche d'une meilleure gouvernance, ils peuvent contribuer à promouvoir la société civile, les droits de l'homme, la décentralisation ou encore l'intégration régionale. Au terme d'un processus complexe d'intégration à l'Union européenne, ils ont acquis une expérience de négociations d'accords commerciaux asymétriques qui mériteraient d'être partagée avec les pays africains, notamment les plus pauvres. A moyen et long terme, la paix et la sécurité pourraient aussi devenir un domaine de leur expertise. Des forces polonaises vont d'ailleurs prochainement être déployées au Congo-Kinshasa.

De nouvelles réponses à l'instabilité des financements pour le développement

La pauvreté ne pourra pas être significativement

développement durable, la politique d'aide au développement reste souvent en marge des priorités gouvernementales et fait l'objet d'arbitrages défavorables en cas de tensions budgétaires.

Le montant de l'aide n'est pas le seul critère déterminant. Il faut également assurer sa stabilité et sa prévisibilité, car la volatilité de l'aide produit des chocs macroéconomiques, limite la planification des politiques et par là même la capacité d'absorption des pays récipiendaires. Face à cet objectif, trois chantiers doivent être menés de front – dont les deux premiers dépassent le cadre européen : la réduction de la dette, la mise en place de nouveaux modes de financement de l'aide et la réforme du Fonds européen de développement.

En juillet dernier, le sommet du G8 à Gleneagles a semblé marquer la « fin de l'histoire ». Dans le discours des chefs d'Etat, l'allègement a fait place

à l'annulation de la dette. A ce jour, 17 pays pauvres très endettés – dont quatorze pays africains – se sont qualifiés à l'Initiative multilatérale d'allègement de la dette. Elle représente 37 milliards de dollars étalés sur une période de quarante ans. La réduction des dettes multilatérales a été suivie par les créanciers bilatéraux, y compris les nouveaux Etats membres de l'Union européenne. Cette réduction s'est traduite par une augmentation des dépenses publiques qui concourent à la réduction de la pauvreté dans les pays qualifiés.

Pour autant, l'allègement de la dette soulève de nombreuses questions en termes d'équité et d'efficacité. Des pays relativement riches par rapport aux pays d'Afrique subsaharienne, comme la Pologne, l'Argentine ou le Mexique, ont bénéficié de réductions substantielles de leurs dettes. A l'opposé, les pays qui ont respecté scrupuleusement le service de leur dette, à l'instar de la Hongrie, ont été *de facto* lésés. Le cas

annulations de dette imputées à l'APD sous forme de dons – en négation du principe d'additionnalité de l'aide –, elles ne suffisent pas à expliquer l'augmentation de l'APD au cours des dernières années. Mais cette augmentation est cependant encore loin de répondre aux besoins.

Afin de relever ce défi, la soixantième Assemblée générale de l'ONU a élaboré une déclaration sur les sources innovantes de financement, signée par 79 pays – dont l'Estonie, seul représentant des nouveaux Etats membres de l'Union européenne. Parmi les nouveaux instruments, la Facilité de financement internationale permettrait d'emprunter sur les marchés financiers internationaux 50 milliards de dollars annuels qui font défaut par rapport aux promesses des pays développés. Elle devrait être expérimentée dès 2007. Un second outil, à l'initiative conjointe de la France et du Brésil, la taxe sur le prix des billets d'avion, a été soutenue par 13 pays. Elle

« L'annulation de la dette n'est pas une panacée, mais vouloir atteindre les OMD sans l'annulation revient à vouloir aller sur la Lune sans vaisseau spatial »

Tomáš Tožička, Académie œcuménique, Prague

du tsunami en Asie du Sud-Est a néanmoins montré que des pays endettés peuvent être amenés à refuser des offres de réduction de leur dette par crainte que cela leur ferme l'accès aux marchés des capitaux internationaux. La forme choisie varie de l'annulation « sèche » aux mécanismes de conditionnalité plus lourds qui permettent de sanctuariser les dépenses en faveur de la lutte contre la pauvreté. Dans ce cas, l'allègement de la dette a des effets comparables à l'aide budgétaire.

On peut également relativiser la bonne volonté des créanciers. En effet, le « nettoyage du bilan » est une pratique commode, d'autant que l'annulation de la dette – souvent non soutenable – donne une image positive aux pays créanciers. Dans certains pays, le seul service de la dette a déjà dépassé le montant du prêt initial, souvent concédé à des gouvernements corrompus et non démocratiques. Toutefois, contrairement aux craintes qu'avaient les pays concernés de voir les

devrait permettre de lever 200 millions d'euros par an pour lutter contre les grandes pandémies qui ravagent l'Afrique (SIDA, paludisme et tuberculose). D'autres propositions, comme la taxe Tobin sur les mouvements spéculatifs de capitaux, recueillent moins de soutien.

Le Fonds européen de développement (FED) est situé à l'interface des problèmes financiers et opérationnels de l'aide au développement. Cet outil majeur est destiné à mettre en œuvre les accords de Cotonou qui régissent les relations de l'Union européenne avec les 78 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Il est programmé sur une période de cinq ans. La neuvième programmation en cours est budgétée à hauteur de 13,5 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent 10 milliards de reliquats. Le Conseil européen a, jusqu'à présent, rejeté la proposition de le budgétiser et a décidé de programmer le dixième FED – auquel participeront pour la première fois les nouveaux Etats membres – à

hauteur de 23 milliards, qui seront en grande majorité destinés à l'Afrique subsaharienne.

Les arguments en faveur de la budgétisation sont convaincants : le FED est un héritage de la situation coloniale. Son inclusion dans le budget communautaire permettrait de le rendre plus transparent et de le soumettre au contrôle démocratique du Parlement européen, traditionnellement sensible aux problèmes du développement. Sur le plan opérationnel, l'ampleur des reliquats témoigne de la faible capacité d'absorption des fonds par les pays ACP. Une programmation sur une période de sept ans offrirait plus de souplesse.

Un certain nombre d'Etats membres s'opposent pourtant de façon résolue à la budgétisation du

continent prenne toute sa part dans la mondialisation des échanges et que sa croissance potentielle ne soit plus menacée par les grandes pandémies et les conflits militaires. L'Union européenne prend-elle ces conditions suffisamment en compte dans la formulation et la mise en œuvre de sa politique extérieure ?

La libéralisation du commerce mondial fait actuellement l'objet de négociations multilatérales conduites par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans le cadre du cycle de Doha. L'objectif est de lever les barrières aux échanges de manière à soutenir la croissance mondiale – et, par là même, de permettre le décollage économique des pays en voie de développement. Toutefois, les pays du Sud n'ont pas su tous tirer le même profit de la

« La programmation du dixième FED est l'occasion de développer des stratégies conjointes et d'introduire une notion de division du travail dans l'action de l'Union européenne, avec la possibilité pour les nouveaux Etats membres de choisir les pays et les secteurs qui les intéressent »

Philippe Etienne, Directeur général de la DGCID, Ministère des Affaires étrangères, Paris

« Le plus important pour les NEM, ce n'est pas seulement de signer un chèque au FED ; il faut encore s'assurer que les ONG et les entreprises hongroises renforcent leurs capacités pour être en mesure de répondre aux appels à projets et qu'il en résulte de nouvelles relations entre la Hongrie et les pays ACP »

Lázsló Vizi, Ministère des Affaires étrangères, Budapest

FED. C'est le cas du Royaume-Uni, de l'Espagne, du Portugal, de la Grèce et des nouveaux Etats membres – à l'exception de la Pologne ayant adopté une position plus ouverte –, qui ne souhaitent pas relever leur contribution au FED à proportion de leur contribution au budget communautaire. Le débat autour de la budgétisation du FED reflète l'incohérence entre, d'une part, les intérêts particuliers des Etats membres et, d'autre part, la mise en place d'une politique communautaire de développement.

Au-delà de l'aide : commerce, santé et sécurité

L'aide au développement est certainement la face la plus visible des relations euro-africaines. Cependant, elle ne saurait à elle seule favoriser le décollage de l'Afrique. Encore faut-il que le

libéralisation des échanges et de la mondialisation. Les pays les plus pauvres doivent désormais faire face à la forte concurrence des puissances émergentes que sont la Chine, l'Inde ou le Brésil. Cette dichotomie du Sud rend problématique, voire contre-productive, une libéralisation complète des échanges Nord-Sud, qui fragiliserait encore davantage les pays les plus pauvres. Leur ouverture plus grande à la concurrence internationale devrait être compensée par une aide au commerce. Ainsi, au vieux débat « aid or trade ? », il semble plus pertinent de substituer le mot d'ordre « aid for trade ».

C'est dans cette logique que l'Union européenne a accordé aux 50 pays les moins avancés un large accès à son marché grâce à l'initiative « tout sauf les armes », qui a été intégrée au système de

préférences généralisées de l'Union européenne en 2001. Mais ce dispositif n'a, jusqu'à présent, pas permis d'enrayer le recul de la part des pays ACP dans le commerce mondial. En effet, ces pays ont de faibles capacités d'exportation et ne profitent pas pleinement de l'accès en franchise de douanes et de contingents offert par l'Union européenne à leurs produits. Parallèlement, d'autres filières traditionnelles de l'Afrique, comme le textile ou l'agriculture, sont menacées par la concurrence des puissances émergentes du Sud, qui poussent à la libéralisation des échanges dans ces secteurs où elles détiennent des avantages comparatifs forts. La réforme de la politique agricole commune – si souvent mise en cause –, qui prévoit la suppression progressive des subventions à l'exportation des denrées européennes, ne saurait donc être suffisante pour assurer le décollage des pays les plus pauvres.

Compte tenu des apports mais aussi des limites du système de préférences généralisées et des

conditions *sine qua non* du développement. Pourtant, le domaine de la santé a été négligé par les donateurs internationaux ; par le passé, il a souvent été sacrifié dans le cadre des politiques de stabilisation et d'ajustement structurel mises en œuvre sous la pression des institutions de Bretton Woods. En Afrique subsaharienne, les dépenses de santé par habitant sont quatre-vingt fois inférieures à celles des pays de l'OCDE. En outre, 60% des dépenses restent directement à la charge des ménages, en l'absence de système d'assurance maladie universel.

Pour atteindre les OMD, selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), il conviendrait de multiplier par huit l'aide destinée au financement des dépenses de santé. Il existe un lien très fort entre la pauvreté et le mauvais état de santé : selon l'OMS, 80 millions de personnes subissent chaque année des dépenses de santé dites « catastrophiques », c'est-à-dire représentant plus de 40% du budget du ménage. La situation est

**« Il faut être sûr que l'aide ne crée pas la dépendance, la complaisance,
mais favorise la compétitivité commerciale »**

Chiedu Osakwe, Secrétariat de l'Organisation mondiale du commerce, Genève

écueils de l'ouverture des marchés africains, la libéralisation réciproque prévue par les Accords de partenariat économique, qui lient l'Union européenne aux pays ACP, procèdera en trois étapes : d'abord, au sein d'un groupement régional de pays ; ensuite, entre les différents marchés régionaux du Sud ; et enfin, entre les pays du Nord et du Sud. Un jeu gagnant-gagnant suppose en outre que l'Union européenne, comme le reste de la communauté internationale, tiennent leurs promesses en matière d'augmentation de l'aide en faveur des secteurs les plus exposés, en particulier l'agriculture. Enfin, une attention particulière doit être portée à la compensation des pertes de droits de douane et à la faible capacité des pays africains à surmonter les barrières non tarifaires.

Le décollage économique de l'Asie du Sud-Est montre non seulement qu'une certaine dose de protectionnisme initial peut être efficace, mais aussi que la santé et l'éducation sont des

particulièrement critique sur le front des grandes pandémies (SIDA, tuberculose et paludisme) qui ravagent le continent. Dans les pays à forte prévalence (supérieure à 5%), le SIDA a totalement annihilé les lents progrès de l'espérance de vie enregistrés depuis les années cinquante ; le SIDA est ainsi devenu un obstacle majeur au développement économique de l'Afrique. La création du Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme en 2002 illustre la prise de conscience internationale de la gravité de la situation.

Toutefois, malgré les progrès enregistrés ces dernières années, l'accès universel aux traitements antirétroviraux (ARV) reste pour l'heure un objectif éloigné – comme en témoigne l'échec de l'initiative « 3 by 5 », qui avait pour ambition de traiter 3 millions de patients en 2005. Selon l'OMS, fin 2005 en Afrique subsaharienne, 810 000 malades avaient accès à un traitement ARV sur un total de 4,7 millions de personnes

qui en ont un besoin vital – soit un malade sur six seulement.

La dernière condition du développement est la sécurité. Au cours des dernières années, on a assisté à une implication croissante des pays africains dans la résolution des conflits sur leur continent. Cette appropriation des problèmes internes est très positive, comme l'a montré par exemple le déploiement des unités de l'Union africaine au Darfour.

Cette nouvelle tendance pose un défi à la politique extérieure de l'Union européenne quant à l'utilisation du budget dévolu à l'aide au développement. En effet, 250 millions d'euros du neuvième FED ont été destinés aux pays ACP pour financer la sécurité, dont 35 millions à des programmes régionaux de prévention des conflits et à la formation. L'Europe devrait renforcer sa coopération avec l'ONU, dont le mandat est le seul garant de légitimité

saurait donc être considérée comme un bloc homogène.

Par ailleurs, la diversité des outils d'aide au développement se conjugue avec la diversité des acteurs intervenant à différents niveaux. Ainsi, la politique de développement de l'Union européenne se situe entre celle de ses Etats membres et celle des institutions multilatérales. Si, au sein de l'OMC, l'Union parle d'une seule voix à travers son Commissaire au commerce extérieur, en revanche, au sein d'autres institutions multilatérales comme l'ONU, le FMI ou la Banque mondiale, la voix de l'Union européenne en tant que telle est moins audible. Pourtant, le poids de l'Union européenne au sein des Nations-Unies est prépondérant en termes de financement : 38% du budget de l'ONU proviennent de l'UE, plus de 40% des opérations de maintien de la paix menées sous l'égide de l'ONU et plus de 60% de l'aide au développement distribuée par l'ONU à l'Afrique

« Il faut un investissement massif dans la santé ; c'est un objectif stratégique, une condition d'accompagnement de la croissance économique »

Jean-Paul Moatti, Professeur de médecine, Directeur d'une unité INSERM, Marseille

internationale pour une intervention extérieure. Enfin, l'implication des ONG dans la prévention des conflits doit être accrue.

Que ce soit la libéralisation des échanges menée dans le cadre de l'OMC, la lutte contre les grandes pandémies comme le SIDA, ou le programme de prévention des conflits, toutes ces questions nécessitent une aide accrue. Des carences dans l'un de ces trois domaines peuvent remettre en cause les avancées obtenues dans les autres.

Gérer la diversité des acteurs et des outils

Le mot « Afrique » devient souvent synonyme d'Afrique subsaharienne dans l'usage courant qu'en font les praticiens du développement. Or, au Nord du continent, les pays du Maghreb ont de fortes chances d'atteindre les OMD ; au Sud, une puissance régionale s'affirme. L'Afrique ne

sont financés par des fonds européens.

A l'égard de l'ONU, trois options de *modus vivendi* s'offrent à l'Union européenne. Premièrement, favoriser le concert de ses Etats membres en vue de peser sur le consensus international (Protocole de Kyoto, Conférence de Johannesburg), quelquefois mis à mal par des positions divergentes comme sur l'Iraq. Deuxièmement, intervenir en tant qu'organisation régionale mandatée par le Conseil de sécurité (administration du Kosovo, mission de police en Bosnie, diplomatie au sein du Quartet au Proche-Orient). Le cas de l'Afrique se distingue, comme le montrent les interventions isolées du Royaume-Uni au Sierra Leone et de la France en Côte-d'Ivoire – au moins dans un premier temps. Enfin, l'Union européenne peut agir en tant qu'acteur international, mais ses actions en matière d'aide au développement peuvent affaiblir le rôle de coordination assumé par le Programme des

Nations-Unies pour le développement (PNUD).

Par un mélange judicieux entre ces trois options, l'Union européenne pourrait renforcer à la fois les organisations internationales et les organisations régionales – dont l'Union africaine. La Stratégie pour l'Afrique adoptée en décembre 2005 est un progrès du consensus européen, mais la voix unique de l'Europe doit s'étendre à d'autres domaines.

Cette Stratégie peut s'avérer fructueuse également vis-à-vis d'autres puissances. Nous avons déjà souligné l'influence croissante de la Chine en Afrique, qui complique les efforts de l'Union européenne et des organisations internationales à promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance sur le continent. Les Etats-Unis privilégient, quant à eux, de plus en plus le bilatéralisme au détriment du consensus mondial ; c'est notamment le cas à travers la mise en place récente du « Millenium Challenge

l'ensemble des pays et des secteurs et, enfin, être cohérents avec les politiques communautaires commerciale, agricole, de sécurité et environnementale. L'ambition de l'Union à agir en même temps en tant que coordinateur et donneur ne facilite pas la tâche, mais cette stratégie peut cependant renforcer la visibilité de son action sur la scène internationale.

Une des leçons de l'histoire de l'aide au développement est l'accent mis sur l'appropriation de cette politique par les pays récipiendaires, à travers notamment leur participation à la détermination des objectifs de l'aide. Ainsi, l'Europe ne devrait pas tant se doter d'une Stratégie *pour* l'Afrique que s'engager dans véritable partenariat *avec* l'Afrique. Pour ce faire, l'Afrique et l'Union européenne ont-elles une vision commune du continent à long terme ?

Cette appropriation de la politique d'aide au développement n'est pas uniquement un enjeu

« C'est à travers sa diversité que l'Union européenne peut trouver des avantages comparatifs dans l'aide au développement par rapport à d'autres organisations internationales »

Vincent Géronimi, Président du GEMDEV, Paris

Corporation ». Par conséquent, un dialogue renforcé avec ces deux acteurs – et plus largement avec le G24 – apparaît comme une nécessité. Il faut également tenir compte du fait que d'importants donateurs comme la Suisse et la Norvège ne sont pas membres de l'Union européenne, et que par conséquent la coordination de l'aide se fera encore *ad hoc*. Dans ce cas, l'OCDE reste la meilleure plateforme pour promouvoir les valeurs de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Envers les Etats membres de l'Union européenne, la subsidiarité et « les trois C » (complémentarité, coordination et cohérence) de la politique de développement doivent être respectés. Pour être plus efficaces, les projets bilatéraux mis en œuvre par les Etats membres doivent être complémentaires, coordonnés pour couvrir

majeur pour les pays récipiendaires de l'aide ; elle l'est aussi pour les pays donateurs. Or, dans le cas des nouveaux Etats membres, la part de l'aide au développement qui est délivrée à travers les fonds européens varie entre la moitié pour la République tchèque et les deux tiers pour l'Estonie. Mais les citoyens tchèques ou estoniens sont-ils informés sur l'activité de l'Union européenne en la matière ? S'identifient-ils aux actions de l'Union européenne ?

L'appropriation de la politique communautaire d'aide au développement par les citoyens européens demande un effort d'information, de médiatisation et de sensibilisation de la part de l'Union européenne. Le chantier est d'autant plus important, que c'est l'une des politiques communes les plus populaires.

Recommandations pour la mise en œuvre de la Stratégie européenne pour l'Afrique

Développer les capacités des nouveaux Etats membres

- Traditionnellement orientés dans leur politique d'aide vers les pays en transition situés plus à l'Est de l'Europe (Ukraine, Géorgie, Moldavie) ou dans les Balkans, les nouveaux Etats membres doivent **trouver un compromis dans leurs priorités géostratégiques avec l'Afrique**, où sont concentrés les pays les plus en retard par rapport aux OMD.
- **Favoriser la mise en œuvre de projets trilatéraux** associant les nouveaux Etats membres avec les anciens Etats membres plus expérimentés. Les budgets limités des nouveaux Etats membres rendant l'aide budgétaire ou sectorielle inapplicables, ceux-ci devraient **s'engager davantage dans les programmes multilatéraux**.
- Pour que la société civile des nouveaux Etats membres puisse **s'approprier la politique communautaire d'aide au développement**, l'Union européenne devrait aider à **renforcer les capacités de leurs ONG et de leurs entreprises** afin de favoriser leur participation à la mise en œuvre des projets communautaires dans le cadre du dixième FED.
- **Intensifier les campagnes d'information, de médiatisation et de sensibilisation du grand public** sur la politique communautaire d'aide au développement.

Traduire l'expérience de la transition économique et politique des PECO en projets concrets

- **Travailler à un partenariat stratégique avec le continent africain** qui soit de nature à jouer un rôle mobilisateur comparable à celui qu'a joué la perspective d'adhésion à l'Union européenne pour les nouveaux Etats membres.
- Profitant de l'expérience des accords commerciaux asymétriques avec l'Union européenne, **assister les pays africains à développer leurs capacités de négociation. Promouvoir les bonnes pratiques de la**

transition, en particulier dans le domaine de la gouvernance, en s'inspirant notamment des transferts d'expérience déjà réalisés par les nouveaux Etats membres vers les pays de l'ex-URSS et les Balkans, en s'assurant de leur adéquation aux problèmes de l'Afrique.

Assurer une gamme de moyens de financement stables à la hauteur des objectifs fixés

- **Tenir les engagements d'augmentation de l'aide au développement** selon les objectifs que s'est fixée l'Union européenne en 2005, et **sécuriser la prévisibilité et la stabilité de ces flux financiers à long terme**.
- **Assurer l'additionnalité des nouvelles sources de financement ainsi que leur allocation ciblée**, en particulier pour la lutte contre les grandes pandémies qui ravagent l'Afrique (SIDA, tuberculose, paludisme), et qui réclament un investissement massif dans le secteur de la santé.
- Inciter les donateurs réémergents à **joindre l'initiative de l'ONU sur les sources innovantes de financement du développement** et à considérer l'adhésion à l'initiative du prélèvement sur le prix des billets d'avion.

Renforcer la complémentarité, la coordination et la cohésion des politiques européennes à l'égard de l'Afrique

- **Promouvoir une complémentarité et une division du travail au niveau européen et bilatéral** entre anciens et nouveaux Etats membres.
- **Compenser les effets négatifs de la libéralisation du commerce mondial** par une aide aux secteurs exposés (en particulier l'agriculture) dans les pays les plus pauvres et favoriser la diversification de la production et des exportations africaines.
- **Coordonner davantage l'aide avec les autres acteurs multilatéraux et les grandes puissances traditionnelles** (les Etats-Unis) ou émergentes (la Chine, l'Inde, le Brésil).

Liste des intervenants

- Ayissi Anatole, Conseiller politique du Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour l'Afrique de l'Ouest, Dakar
- Baginski Paweł, Département de la Coopération et du développement, Ministère des Affaires étrangères de Pologne, Varsovie
- Bambasová Helena, Directrice générale pour les Relations bilatérales et la coopération au développement, Ministère des Affaires étrangères de la République tchèque, Prague
- Bandžuch Jozef, Ministère des Affaires étrangères de Slovaquie, Bratislava
- Bárta Jan, ONG Adra, Prague
- Bavagnoli Corso, Inspecteur des finances, Ministère de l'Economie, Paris
- Braud Pierre-Antoine, Institut de sécurité de l'Union européenne, Paris
- De Zorzi Joël, Ambassadeur de France en République tchèque, Prague
- Drlík Marcel, Spécialiste en chirurgie pédiatrique, Hôpital universitaire Thomayer, Prague
- Etienne Philippe, Directeur général de la Coopération internationale et du développement, Ministère des Affaires étrangères, Paris
- Flaesch-Mouglin Catherine, Université de Rennes 1
- Gabas Jean-Jacques, Université de Paris Sud et GEMDEV, Paris
- Geronimi Vincent, Président du GEMDEV, Paris
- Grimm Sven, Overseas Development Institute, Londres, et Institut allemand du développement, Bonn
- Helly Damien, Coordinateur pour les politiques européennes, Saferworld, Bruxelles
- Jean Christophe, CAP, Ministère des Affaires étrangères, Paris
- Jelínek Petr, Directeur du Centre de développement, Institut des relations internationales, Prague
- Kiss Judit, Académie des sciences de Hongrie, Budapest
- Kropáček Luboš, Professeur à l'Université Charles, Prague
- Lebeda Petr, Institut de recherche GLOPOLIS, Prague
- Lequesne Christian, Directeur du CEFRES, Prague
- Markuš Marek, ONG Integra, Bratislava
- Maurer Jean-Luc, Professeur à l'Institut universitaire d'études du développement, Genève, Président de l'EADI
- Mikeš Pavel, Direction du Proche-Orient et de l'Afrique, Ministère des Affaires étrangères de République tchèque, Prague
- Moatti Jean-Paul, Professeur de médecine, Directeur d'une unité de recherche INSERM, Marseille
- Ners Krzysztof, Vice-Gouverneur, Banque de développement du Conseil de l'Europe, Paris
- Osakwe Chiedu, Secrétariat de l'Organisation mondiale du commerce, Genève
- Ottolenghi Daniel, Directeur associé et Economiste en chef pour le développement, Banque européenne d'investissement, Luxembourg
- Pacquement François, Direction générale de la Coopération internationale et du développement, Ministère des Affaires étrangères, Paris
- Pánek Šimon, ONG Peoples en détresse, Prague
- Raduchowska-Brochwicz Anna, Représentation permanente de la Pologne auprès de l'Union européenne, Bruxelles
- Raffinot Marc, Université de Paris Dauphine
- Rusin Philippe, CEFRES, Prague
- Schicho Walter, Département d'Etudes africaines, Université de Vienne
- Ševčíková Hana, Ministère des Affaires étrangères de République tchèque, Prague
- Sotnik Marje, Ministère des Affaires étrangères d'Estonie, Tallinn
- Tožička Tomáš, Académie œcuménique, Prague
- Vizi László, Directeur général du Développement, Ministère des Affaires étrangères de Hongrie, Budapest
- Wiemann Jürgen, Institut allemand du développement, Bonn