



FRANÇOIS DAO NGUYEN

## AIDE À L'AFRIQUE : LA DÉMISSION DES POLITIQUES

DANS LE DOMAINE DE L'AIDE, QUATRE FACTEURS VONT SUSCITER DES DÉCISIONS IMPORTANTES POUR L'AFRIQUE. L'AIDE EUROPÉENNE A AUGMENTÉ AU DÉTRIMENT DES BILATÉRAUX. AVEC QUEL AVANTAGE ? LE G7 A RENFORCÉ LES MESURES POUR LES PAYS PAUVRES. COMMENT VONT-ELLES S'APPLIQUER ? CES PAYS NE VONT-ILS PAS ÊTRE EXCLUS DU FINANCEMENT PAR PRÊT ? LE DÉLIEMENT RALLIE TOUS LES SUFFRAGES. NE COMPROMETTRAIT-IL PAS CERTAINES QUALITÉS SPÉCIFIQUES DES AIDES BILATÉRALES ? L'HEURE EST À LA RECONSTRUCTION DANS LES BALKANS. QUI PAIERA ?

**A**u lendemain de la réforme des institutions de la coopération française qui a occupé le devant de la scène en 1998, trois facteurs d'évolution de l'aide française à l'Afrique sont souvent perçus comme favorables : la négociation de l'accord successeur à la Convention de Lomé, l'initiative de Cologne sur la dette et le déliement de l'aide – un quatrième facteur, l'après-guerre au Kosovo, se dessinant plus clairement à la lumière des réunions internationales de l'été 1999. Ces facteurs se conjuguent pour justifier de sombres perspectives quant à l'évolution de l'aide à l'Afrique.

---

### LA NÉGOCIATION DE L'ACCORD SUCCESSION À LA CONVENTION DE LOMÉ

Les pays de l'Union sont de plus en plus amenés à arbitrer entre l'aide qu'ils consentent directement et celle qu'ils financent à travers la Commission et la BEI (Banque européenne d'investissement). Le programme d'aide de la Communauté européenne a connu une croissance moyenne de 3,3 % par an au cours des cinq dernières années, alors que l'effort global<sup>1</sup> des bailleurs de

---

1. Leur aide bilatérale plus leurs contributions à l'aide multilatérale, notamment à l'aide de la Communauté, pour les États membres de l'Union (l'Union désigne les organes communautaires et les États membres ; la Communauté désigne les seuls organes communautaires : Conseil, Parlement, Commission, Cour de justice, BEI, etc.).



fonds (à commencer par la France<sup>2</sup>) a baissé de 4,7 % par an. Le poids de l'aide communautaire dans l'aide globale en faveur des pays ACP<sup>3</sup>, méditerranéens (MED) et d'Amérique latine et d'Asie (ALA) est passé de 12 % en 1980 à 24 % en 1997. Ce mouvement traduit incontestablement une tendance lourde à l'eupéanisation de l'aide publique au développement (APD). Dans ce contexte, la qualité de l'aide communautaire est-elle à la hauteur des moyens importants qui lui sont consacrés ?

Jusqu'à présent, l'aide communautaire n'a pas fait valoir d'avantage comparatif ni de nécessité en termes de subsidiarité. En quoi la valeur ajoutée par la Commission est-elle supérieure à celle des administrations des États membres qui ont des programmes d'aide significatifs ? L'aide est-elle gérée avec une spécificité propre au niveau communautaire, soit par rapport aux institutions de Bretton Woods, soit par rapport aux institutions des États membres ? Par ailleurs, les thèmes qui lui sont propres ne donnent pas de résultats probants, comme le suggère la fiction de la coopération régionale.

### *La qualité de l'aide communautaire*

Le principe du paritarisme, qui semblait une avancée propre à l'aide communautaire, se révèle dans la pratique très problématique. Ce principe, qui a été poussé très loin par la Commission, consiste en une gestion du processus de l'aide à parité entre le donateur et le bénéficiaire, depuis les lignes directrices de la Convention de Lomé jusqu'à l'achat des biens et services financés. Contrairement aux pratiques des autres bailleurs de fonds, le partenariat avec le bénéficiaire de l'aide se noue très en amont de la programmation, de même qu'il est poussé très en aval, jusqu'à l'évaluation des projets. En outre, toute une série d'organismes « paritaires » (gérés de façon conjointe) ont été introduits : le Conseil des ministres ACP-UE, l'Assemblée paritaire ACP-UE, mais aussi le Centre de développement industriel...

À l'expérience, cette spécificité de la Convention de Lomé constitue plus une source de blocage et de lourdeurs, une porte ouverte à la corruption qu'un facteur de réelle appropriation de l'aide par les bénéficiaires. Son échec dans le cadre ACP a fait que les autres régions destinataires de l'aide communautaire n'ont pas connu le paritarisme. Malheureusement, cette remise en cause n'a pas été étendue aux pays ACP. Par exemple, un important détournement de l'aide communautaire a été rendu public en Côte d'Ivoire<sup>4</sup> ; il montre le peu de cas que les bénéficiaires font des règles et de l'efficacité des contrôles de la Commission. Que l'on n'objecte pas que ces révélations auront été suivies de lourdes sanctions, puisque, une fois de plus, celles-ci ont surtout eu une dimension de règlements de comptes politiques<sup>5</sup>. Par ailleurs, en raison notamment de la faiblesse de ses effectifs, la Commission délègue pour une large part

sa gestion de l'aide à des organismes privés<sup>6</sup>. Cette délégation s'est faite sans que la bonne gestion<sup>7</sup>, voire la régularité ou l'orthodoxie y trouvent leur compte. Dans le cas de l'aide humanitaire<sup>8</sup>, il est même question de contrats fictifs. Conséquence notamment de ces problèmes de gestion, l'importance de l'aide communautaire ne donne pas pour autant à l'Europe le poids politique que son effort justifie. Cette caractéristique n'est pas spécifique aux ACP, mais touche aussi des régions dans lesquelles l'engagement de l'Europe relève d'un enjeu politique plus sensible. Par exemple, en Bosnie, où elle est le premier donateur, sous l'effet combiné du budget communautaire et des contributions directes des États membres, elle est paradoxalement « l'institution la moins efficace sur le terrain »<sup>9</sup>. De même, les thèmes qui sont propres à la coopération communautaire ne donnent pas de résultats probants, comme le suggère la fiction de la coopération régionale.

### *La place de la France dans l'aide communautaire*

La conclusion de l'accord successeur à la Convention de Lomé, qui devra notamment réexaminer les modalités de gestion du FED (Fonds européen de développement), comportera une importante négociation consacrée à

2. L'aide bilatérale plus l'aide multilatérale passent de 0,64 % du PIB en 1992 à 0,30 % environ en l'an 2000 ; une part croissante est consacrée à l'aide communautaire dans ce montant.

3. Les ACP sont les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, avec lesquels l'Union européenne a conclu une série d'accords d'association, à travers d'abord une annexe au traité de Rome, puis des conventions (de Yaoundé, puis de Lomé). La Convention de Lomé IV a été conclue en 1990 pour une durée de dix ans. Elle a comporté deux protocoles financiers de cinq ans chacun. Un accord successeur à la Convention de Lomé est en cours de négociation avec les ACP depuis septembre 1998. La négociation doit aboutir d'ici l'an 2000.

4. Voir *Marchés tropicaux et méditerranéens*, n° 2798, du 27 juin 1999 ; un audit de l'UE a décelé de graves irrégularités (refus de recourir à des appels d'offres et fractionnement des marchés, surfacturations et utilisation de pièces comptables douteuses, non-livraisons des biens et services, dépenses non justifiées...) conduisant à un taux de rejet de 38 % des pièces comptables, pour environ 27 millions d'euros.

5. L. Gouffern, « Les limites d'un modèle ? À propos d'État et bourgeoisie en Côte d'Ivoire », *Politique africaine*, n° 6, mai 1982 ; B. Hibou, *L'Afrique est-elle protectionniste ?*, Paris, Karthala, 1996.

6. Premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne (15 mars 1999), chap. 3.3, « Considérations juridiques ». Il parle par exemple, pour les programmes MED de coopération décentralisée avec les pays méditerranéens, d'une « véritable délégation de compétences à un organisme tiers, et non de simples contrats de prestation de services ».

7. *Ibid.*, chap. 3.6, « Mauvaise gestion, irrégularités ou fraude ? ».

8. *Ibid.*, chap. 4, « Écho ».

9. L. Delattre, *Le Monde* du 16 juillet 1999, « La Bosnie, laboratoire de la reconstruction du Kosovo ». L'ancien président de la Commission, M. Santer, a d'ailleurs exprimé sa préoccupation à l'égard de la perte de la « maîtrise de son engagement financier », et son successeur, M. Prodi, souligne que si « l'UE sera la première à contribuer [dans les Balkans] il existe un risque que l'impact de son soutien soit estompé dans un enchevêtrement complexe de structures concurrentes » et souhaite que « l'importante contribution financière de l'Union soit consacrée à la reconstruction et non à la bureaucratie ».



l'enveloppe financière. Cette dernière est d'autant plus complexe qu'il s'agit d'un fonds extrabudgétaire.

Au terme d'une série de dérives, la part de la France dans le FED s'est trouvée être supérieure de près de la moitié à sa contribution au budget communautaire. Cela résulte d'une part de la double défiance des autres pays à l'égard de la Commission et des ACP, donc, principalement, de l'Afrique, et, d'autre part, de la volonté de la France de préserver un niveau substantiel au FED. Ainsi, chaque négociation financière n'a pu se conclure qu'au prix d'un accroissement nouveau de la part de la France, conduisant à un écart d'autant plus important au fil des adhésions de nouveaux États membres de l'Union.

Pourquoi l'effort des autres États membres reste-t-il proportionnellement plus fort pour la Méditerranée, l'Asie ou l'Amérique latine que pour l'Afrique ? L'Union européenne paraît avoir du mal à articuler un discours plaçant la lutte contre la pauvreté parmi les nouveaux objectifs de l'aide<sup>10</sup> à une réalité qui montre que, mise à part la France, les États membres ne vont pas aider en priorité les pays les plus pauvres – qui se trouvent pour la plupart en Afrique. La répartition de l'enveloppe financière du prochain FED devrait être l'occasion de rééquilibrer l'intérêt politique pour l'Afrique entre les États membres de l'Union européenne : la surcontribution française met d'abord en évidence le manque d'intérêt des autres États membres, et elle l'entretient.

En maintenant une aide bilatérale d'une certaine masse critique, la France vise à préserver sa place parmi les grandes aides bilatérales et à étayer la légitimité d'un discours spécifique et original dans les institutions multilatérales. Ce discours comporte en particulier un intérêt pour l'Afrique qu'elle est l'une des dernières à afficher. À cette occasion, la répartition de l'enveloppe financière du prochain FED donnera la mesure de l'arbitrage entre le bilatéral et le communautaire en France. Une réduction de la surcontribution française au FED permettrait de rétablir, après plusieurs années de baisse, le montant de l'aide bilatérale<sup>11</sup>.

Au lendemain de la publication du rapport du Comité des sages, le manque de fiabilité de la gestion de la Commission, attesté par des travaux d'évaluation<sup>12</sup> plutôt critiques, justifie que la dissolution de l'aide française dans l'aide européenne soit reconsidérée. Jusqu'à présent, cette surcontribution résultait d'une série de décisions financières prises à Bercy sans débat public. Si l'hypothèse d'un effet d'entraînement de l'aide communautaire sur les aides bilatérales a pu être justifiée, elle n'est plus vérifiée depuis la fin de la guerre froide. La répartition de l'enveloppe financière entre les quinze devrait donc être aujourd'hui l'occasion d'un choix politique public et transparent, aussi bien chez les autres États membres qu'en France.

---

**L'ANNULATION DE LA DETTE**

Le succès de la campagne en faveur de l'annulation de la dette a permis d'obtenir du G8 (à l'initiative du nouveau gouvernement social-démocrate allemand) une série de mesures importantes à Cologne en juin 1999. Parti du Royaume-Uni en 1996, un mouvement a été mené par des associations de solidarité internationales en faveur d'une annulation de la dette des pays pauvres à l'occasion de l'an 2000. La campagne « Jubilé 2000 », qui a recueilli plus de 5 millions de signatures dans le monde, est fondée sur le caractère insoutenable et injuste de l'endettement des pays pauvres, jugé excessif, les prêteurs s'étant montrés « peu scrupuleux », la mécanique de la dette constituant une « spirale infernale », et les responsabilités étant partagées entre prêteurs et emprunteurs. L'idée forte de cette campagne est que l'annulation de la dette permettrait de relancer les économies.

Malgré les réserves exprimées sur le fond de cette revendication des ONG, les chefs d'État du G7<sup>13</sup> leur ont donné satisfaction pour ménager leurs opinions publiques. Toutefois, cette victoire doit être considérée comme ambiguë. Le caractère nécessairement sommaire des revendications et la très grande diversité de ses composantes n'ont pas permis à la campagne de construire une argumentation parfaitement cohérente, ni d'obtenir des garanties réelles sur un « paquet équilibré » comportant, outre un véritable apurement de la dette, un effort de redressement de l'aide publique au développement.

Les arguments de la campagne ne sont pas tous de qualité égale et certaines critiques ont pu en être faites, notamment sur la dimension morale donnée au sujet<sup>14</sup>. Mais, plus fondamentalement, l'annulation méconnaît la dynamique de l'aide par prêts : un don est une opération financière immédiate et sans lendemain, tandis qu'un prêt inscrit la relation créancier-débiteur dans la durée. Le plus souvent, le prêt est suivi d'autres prêts : c'est une incitation à rembourser

---

10. Voir le texte du mandat de négociation de l'accord successeur à la Convention de Lomé que le Conseil a établi à l'intention de la Commission en juin 1998.

11. Baisse qui sera aggravée en l'an 2000, au lendemain de l'exclusion des TOM des destinataires de l'aide publique au développement (APD). Jusqu'à la fin 1999, certains transferts en faveur des territoires d'outre-mer pouvaient être comptabilisés comme de l'APD ; ils en constituent une part importante.

12. Il s'agit d'une série d'évaluations des programmes d'aide au développement financés par l'Union européenne (UE) et gérés par la Commission. Ces évaluations ont couvert les trois zones géographiques d'aide européenne : les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), la région méditerranéenne (MED) et la zone Asie et Amérique latine (ALA). Elles ont également porté sur l'aide humanitaire gérée par la Commission. Ces évaluations ont été demandées en juin 1995 par les États membres (le Conseil des ministres responsables de la coopération pour le développement).

13. La Russie jouant un rôle passif. Les principaux créanciers visés sont la France et le Japon.

14. Ainsi, le *Financial Times* du 23 juin 1999 a dénoncé les « sept mythes de l'annulation de la dette ».



pour le débiteur. Dans cet esprit, le pays créancier – ou une institution prêteuse, comme la Banque mondiale – a intérêt à entretenir des flux (versements moins remboursements) positifs. Pour satisfaire une priorité économique, un pays peut avoir le choix entre plusieurs niveaux d'investissement. Dans certains domaines, il existe des seuils en dessous desquels l'investissement n'a pas de sens, du fait de paliers techniques. L'effet optimum est souvent obtenu à partir d'une taille minimum. Avec des ressources limitées, seul un emprunt permet de réaliser un programme d'investissement qui offre une meilleure performance économique. Si un investissement est rentable, il doit pouvoir faire face à ses charges de remboursement. Ainsi, les prêts constituent une marque de confiance envers l'emprunteur, dont il peut se prévaloir – ce qui lui permet d'emprunter davantage.

*A contrario*, en cas d'annulation, la « pompe » à crédit risque de se désamorcer, ce qui affecterait durablement les programmes d'investissement des pays bénéficiaires de l'initiative. Si l'accès au crédit devait être coupé, son effet de levier sur les investissements ne pourrait avoir lieu. En effet, dans ces pays très pauvres, l'aide extérieure constitue une ressource essentielle. Leur avenir en serait lourdement assombri. Mais, si les membres du G7 ont été si libéraux sur la dette et ont cédé à une revendication contestable, n'est-ce pas justement parce qu'ils avaient déjà implicitement décidé de la réduire ? La plupart des pays concernés sont en effet non seulement très pauvres économiquement, mais ils connaissent aussi un déficit démocratique et sont souvent en situation de conflit ouvert ou larvé, ce qui rend de plus en plus contestable l'efficacité de l'aide.

En outre, le problème du financement de l'initiative reste entier. La vente de 31 tonnes des réserves d'or du FMI devait compenser à hauteur de 2,5 milliards de dollars l'annulation de la dette ; ce point est sujet à controverses, notamment de la part des pays africains producteurs d'or, qui voient tout le danger de la mise sur le marché d'une telle quantité d'or. Les sommes obtenues resteront limitées, d'autant plus que les cours ont déjà très sensiblement baissé en réaction à la vente de l'or de la Banque d'Angleterre début juillet<sup>15</sup>. Le reste – qui constitue en fait la part la plus importante de ce financement – serait fourni par un fonds fiduciaire<sup>16</sup> financé par les pays membres du Comité intérimaire du FMI, et auquel le secteur privé est invité à contribuer. Rien de très précis à ce stade, d'autant plus qu'il est peu probable que le secteur privé se montre enthousiaste, et que les gouvernements des pays industriels subissent des politiques budgétaires restrictives, ce qui les contraindrait à financer cette contribution par redéploiement de leurs enveloppes d'APD respectives. Les perspectives de financement d'un tel fonds restent donc encore obscures.

---

**LA LIAISON DE L'AIDE**

La liaison de l'aide désigne la pratique commune par laquelle les bailleurs de fonds subordonnent leur concours à des restrictions géographiques pour l'achat des biens et services financés. Si le sujet peut paraître technique et austère, il n'est pas sans portée sur le volume de l'aide par prêts, au point d'avoir été inscrit à l'ordre du jour des sommets des grands pays industrialisés, au niveau des chefs d'État et de gouvernement à Birmingham, puis à Cologne.

Le souci, essentiellement américain, de ne pas voir l'aide liée utilisée pour obtenir un avantage commercial (notamment dans des secteurs hautement concurrentiels tels que les télécommunications, les transports, l'énergie et l'industrie) a conduit, en 1991, à la refonte de l'arrangement d'Helsinki relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public<sup>17</sup>. Il s'agit d'un accord qui établit des lignes directrices destinées à limiter le soutien public aux crédits à l'exportation, et particulièrement l'aide liée, considérée comme un facteur de distorsion de la concurrence ; il opère par la double exigence d'une concessionnalité accrue pour les opérations éligibles au soutien public (rendant dissuasif le recours à l'APD comme outil de promotion des exportations) et d'une transparence active dans le cadre de procédures de notification et de consultation *a priori*, permettant à la concurrence de s'exercer. Pour l'essentiel, les nouvelles règles interdisent l'utilisation de crédits d'aide liée dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et l'utilisation de crédits d'aide liée dans tous les pays (autres que les pays les moins avancés, PMA) pour des projets « commercialement viables<sup>18</sup> ».

La critique de l'aide liée est aisée dans l'abstrait et dans un monde pur et parfait : la nationalité d'une entreprise est aujourd'hui difficile à déterminer ; une mesure de cette nature a une faible portée alors que tous les marchés publics sont libéralisés ; l'efficacité et la nécessité d'une telle pratique ne sont pas évidentes dans la mesure où, dans un pays comme la France, l'excédent

---

15. Voir *Le Monde* du 8 juillet 1999. La Banque d'Angleterre vend 415 tonnes d'or aux enchères ; une première vente de 25 tonnes a eu lieu le 6 juillet ; les cours, en diminution lente depuis janvier, ont baissé au-dessous de 260 \$ l'once. Conséquence, selon *Les Échos* du 11 août, le FMI cherche à éviter la vente de son or pour éviter les conséquences que cela pourrait avoir pour les « pays producteurs, dont 36 sont concernés par l'allègement de la dette ».

16. Ce fonds fiduciaire a été créé à la suggestion de la France, pour qui l'annulation de la dette devrait représenter un effort de 38 Mds F, soit une ponction très substantielle sur son aide publique au développement (l'équivalent de plus d'un an).

17. Ce nouvel accord, communément dénommé « l'arrangement » d'Helsinki, réunit les parties suivantes : Australie, Canada, Union européenne, Corée, États-Unis, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande et Suisse.

18. Pour une présentation détaillée de l'Arrangement, voir notamment le numéro spécial d'*Afrique contemporaine*, « Les aides à l'Afrique en questions », n° 188, oct.-déc. 1998.



commercial reste substantiel en dehors des marchés financés par l'aide. Enfin, l'aide liée génère d'importants surcoûts, qui ont souvent été mis en évidence<sup>19</sup>.

Pour rigoureuse et fondée qu'elle soit, cette attitude critique méconnaît toutefois une réalité dominée par des logiques administratives, des préoccupations commerciales et des arbitrages budgétaires de plus en plus dramatiques. À l'heure des restrictions budgétaires, la poursuite de l'aide bilatérale est essentiellement explicable par deux de ses qualités : sa fonction au service de la souveraineté nationale du donateur<sup>20</sup> (sous réserve du respect d'une série de contraintes internationales) et sa capacité à créer un lien entre deux pays, notamment en favorisant une transaction.

Ce dernier point constitue l'enjeu principal des discussions actuelles sur le déliement. Dans le cadre de l'OCDE, aucun pays n'envisage sérieusement de délier effectivement ce qui a le pouvoir d'orientation commerciale le plus fort : l'ingénierie. On débat donc sur le déliement des financements, mais, en amont, on verrouille les marchés en faveur des entreprises nationales par des prestations d'ingénierie étroitement contrôlées et à l'effet de levier adéquat. Par ailleurs, les pays donateurs ne peuvent pas tous être évalués de la même manière. Pour un pays comme la France, grand bailleur de fonds, la concession serait en effet inégale : ouvrir les marchés suscités par une aide importante est plus coûteux qu'obtenir un accès à des marchés suscités par des aides moins généreuses, dans un contexte où certains grands pays industriels sont hostiles à l'aide (les États-Unis paraissent souhaiter y mettre fin et trouver dans le déliement une façon d'accélérer le processus), et où d'autres pratiquent un déliement de pure façade (le Japon, par exemple, qui envisage d'ailleurs de lier à nouveau son aide).

Enfin, les intéressés, les pays bénéficiaires, n'y trouveraient pas forcément leur compte, les obligations de libéralité (l'élément-don ou la concessionnalité) qui pèsent aujourd'hui sur l'aide liée étant plus fortes que celles qui pèsent sur l'aide déliée : très vite, le Budget exercerait des pressions pour la diminution du niveau des bonifications, ce qui alourdirait les termes de l'endettement des bénéficiaires. Les agences d'aide risqueraient même de devoir justifier d'un taux de retour commercial, ce qu'elles ne font pas actuellement.

---

#### **LE FINANCEMENT DE LA GUERRE DES BALKANS DANS UN CONTEXTE DE BAISSÉ DE L'AIDE**

Un dernier argument apparemment conjoncturel vient aggraver ce panorama plutôt pessimiste : il faut financer les dépenses de la guerre du Kosovo (de l'ordre de 4 milliards de francs pour la France<sup>21</sup>) et la reconstruction des pays qu'elle a touchés, alors que l'aide accuse une tendance à la baisse.

Dans le cadre des Nations unies, les pays donateurs se sont engagés en 1970 à atteindre un effort d'APD de 0,7 % de leur PIB<sup>22</sup>. Pour réaliser cet objectif, ils ont à l'époque cherché à maximiser les transferts qu'ils pouvaient ranger sous la catégorie d'APD. Puis les besoins importants de financements publics des pays en transition les ont conduits, en 1993, à réexaminer le concept d'APD et la liste du CAD<sup>23</sup> (qui énumère les pays en faveur desquels les flux d'aide peuvent être classés comme relevant de l'APD). Les États-Unis avaient proposé l'extension du bénéfice de l'APD à tous les pays répondant aux critères établis par le CAD. À l'inverse, certains pays étaient prêts à suivre une voie consistant à limiter le concept d'APD aux pays les plus pauvres et à introduire de nouveaux concepts de l'aide à d'autres pays et à d'autres usages. Cette dernière position a recueilli le consensus. Ce choix statistique est intervenu à la veille d'une baisse substantielle de l'aide, que le choix opposé aurait peut-être masqué : l'APD baisse en effet inexorablement à partir de 1992, passant de 0,33 % à 0,22 % (1997) des PIB des donateurs.

Selon une étude de l'OCDE retraçant les versements nets de ressources financières accordées tant à des conditions libérales qu'aux conditions du marché par les membres de l'OCDE et les organisations multilatérales en faveur de ces pays, l'aide aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et aux nouveaux États indépendants (NEI) d'ex-URSS a dépassé 5 milliards de dollars dès 1991, sur un total d'APD de 102,01 milliards de dollars (1995), et la part des PECO/NEI est passée de 2,16 % en 1990 à 8,80 % en 1995, pour revenir à 5,66 % en 1996<sup>24</sup>.

Cela donne la mesure de l'effet exercé par les nouveaux arrivants : si les montants consentis en faveur des PECO/NEI ne suffisent pas à enrayer la baisse de l'aide, si les financements qu'ils attirent restent marginaux par rapport à

19. Voir Catrinus J. Jepma, *The Tying of Aid*, OCDE, 1991.

20. Spécificité notamment vis-à-vis de l'aide communautaire – qui reste en outre trop pesante pour pouvoir faire face à des situations particulières.

21. *Le Figaro économie*, 10 juin 1999.

22. La moyenne pondérée du CAD est néanmoins toujours restée en deçà de ce montant (un maximum de 0,34 % a été atteint pendant la première moitié des années 80 ; ce taux s'est érodé régulièrement pendant les années 90).

23. Comité d'aide au développement, qui se réunit dans le cadre de l'OCDE.

24. Direction de la coopération pour le développement, sixième édition de l'enquête annuelle sur les apports d'aide et d'autres ressources en faveur des pays d'Europe centrale et orientale et des nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique. L'étude citée couvre les deux groupes de PECO/NEI. Elle recense en outre les versements de tous les pays de l'OCDE et indique les sommes que les PECO/NEI ont reçues des donateurs multilatéraux, tandis que le Rapport annuel du CAD sur la Coopération pour le développement mentionne uniquement les versements des membres du CAD. Les versements nets correspondent aux versements bruts déduction faite des remboursements de principal.



L'effort public global, ils n'en ont que plus de prix dans une conjoncture de grande rareté.

L'après-conflit dans les Balkans exercera une ponction supplémentaire sur l'APD, dans le cadre d'un effort de reconstruction très important, à la mesure des dommages (frappes aériennes et terre brûlée), mais aussi d'un effort spécifique pour récompenser les pays qui ont contribué au bon déroulement des opérations. Les pays concernés sont le Kosovo, la Serbie (qui requiert immédiatement une aide humanitaire, puis une aide à la reconstruction et une coopération économique, dès la mise en place d'un régime démocratique) et les autres pays voisins (au premier rang desquels l'Albanie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, FYROM<sup>25</sup>, mais aussi, dans une moindre mesure, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie et la Roumanie).

Au lendemain de la paix, l'aide doit être évaluée. Le Conseil a demandé à la Commission européenne d'élaborer par priorité des propositions concernant l'organisation de l'aide à la reconstruction, et notamment les moyens et les mécanismes appropriés à mettre en place ainsi que les ressources humaines et financières nécessaires pour mener à bien le processus. Les évaluations varient de 5 à 6 milliards d'euros à 18, voire 50 milliards d'euros<sup>26</sup>. Quels que soient les besoins, la montée en puissance, en termes de versements, sera probablement assez progressive, et le financement de la guerre par les pays occidentaux se fera surtout sentir à partir de 2002. Comme après la chute du mur de Berlin, les pays en développement peuvent s'inquiéter, à commencer par l'Afrique, dont la part dans l'aide globale, on l'a vu plus haut, ne cesse de diminuer.

Au total, une série de facteurs exogènes semblent devoir susciter une série de décisions apparemment techniques, qui convergeraient toutes dans la même direction :

- la négociation de l'accord post Lomé risque soit de geler la situation actuelle – une aide à l'Afrique portée à bout de bras par la France, au détriment de son aide bilatérale – soit de banaliser cette aide, avec le risque qu'elle s'éteigne tout doucement ;

- l'annulation de la dette mobilise durablement les budgets d'aide ; les pays concernés par l'initiative de Cologne risquent de n'être plus éligibles au crédit ; et, pour l'instant, il n'existe pas de solution de remplacement pour financer les programmes d'investissement nécessaires ;

- la liaison de l'aide n'est sans doute pas une bonne chose, mais sa déliaison risque de réduire encore le faible soutien dont bénéficie l'aide auprès des décideurs économiques ou des parlementaires ;

- la guerre du Kosovo va réclamer son tribut, qui sera certainement lourd ; l'Afrique est directement menacée par cette évolution européenne.

Il est donc très probable que, demain, l'aide à l'Afrique continue de baisser. Au fond, on pourrait parfaitement admettre qu'il s'agisse là d'une politique délibérée. Les responsables politiques pourraient dire que l'Afrique ne relève plus d'une association élective, que l'ampleur des difficultés requiert une démarche internationale où le bilatéral n'aurait pas de portée, que les manquements à l'État de droit et les écarts par rapport au souhaitable sont tels qu'il apparaît légitime de renoncer. Le problème est que ce discours n'est pas tenu aux citoyens, pas plus qu'aux ambassadeurs.

Tout paraît se passer plutôt comme si une somme de décisions administratives conduisait inexorablement à l'extinction de l'aide à l'Afrique, à l'insu des décideurs politiques, sous couvert d'autant d'éléments de contraintes exogènes. Oubliées, les assurances données en février 1998 par le Premier ministre, Lionel Jospin, qui avait déclaré que les éventuelles économies réalisées dans le cadre de la réforme de la coopération resteraient affectées en faveur de l'aide au développement. La promesse n'a pas été tenue globalement et, spécifiquement, l'aide à l'Afrique, dont la banalisation devait être salutaire, continue de baisser inexorablement ■

François Dao Nguyen

Pseudonyme d'un expert de la coopération française

---

25 Le PIB par habitant de l'Albanie a été au cours des trois dernières années : 690 \$ en 1995, 800 \$ en 1996 et 750 \$ en 1997. Pour la Macédoine, 840 \$, 920 \$ et 1,090 \$. Ces deux pays sont classés dans la catégorie des pays à faible revenu (PFR).

26. Pour des ordres de grandeur concernant le seul Kosovo, on pourrait prendre la référence de la Bosnie (3,3 millions d'habitants) ; les engagements déclarés à l'OCDE (système de notification des pays créanciers) ont progressé de 40 Ms \$ en 1993 à 1 715 Ms \$ en 1997 après avoir atteint 1 839 Ms \$ en 1996. Sur la période 1993-1999, ils atteignent un total de plus de 5 Mds \$.