

# Atelier de haut niveau sur l'aide publique au développement 7 et 8 Mars 2007

## L'Europe et les pays émergents

Banque Européenne d'Investissement

---

### Principaux enseignements

Le système européen aspire à soutenir et développer la croissance des revenus par habitant par grands ensembles sous-régionaux, tout en agissant avec les fonds structurels et les concours d'aide pour en réduire la contrepartie, qui s'exprime au niveau territorial en termes d'accroissement de la disparité des conditions de vie. Cette approche agit comme un accélérateur d'insertion dans la globalisation.

Cette vision en termes de cohésion sociale pour l'Europe est prolongée par un projet en dehors de l'Union européenne, porté par une politique extérieure où l'aide occupe une place importante. Cette politique prend corps tout d'abord dans une politique de voisinage qui s'est exprimée à l'Est en termes de perspectives d'adhésion et au Sud dans la politique euro-méditerranéenne ; la proximité géographique pourrait définir un premier cercle après l'approche basée sur l'élargissement qui arrive à son terme.

Les pays émergents, apparus à la faveur de la mondialisation, présentent désormais des sections significatives de leurs économies qui sont clairement inscrites dans ce processus de convergence, dans lequel ils introduisent une complexité difficile à appréhender. Comment leur apparition peut-elle (doit-elle) inspirer de nouvelles approches de la contribution communautaire à la gouvernance mondiale ? Comment, par delà la diversité des situations et des thèmes concernés, concevoir une approche stable dans le temps, susceptible d'inspirer une forme de contrat à la hauteur du défi d'une convergence durable et soutenue ?

Enfin, bonne nouvelle, des pays longtemps bénéficiaires de l'aide bilatérale et internationale, au premier rang desquels la Chine, apparaissent aujourd'hui en position de donateurs. Pour autant, ils sont aussi devenus des concurrents économiques. Dans ces conditions, quelle politique de développement peut-être poursuivie vis-à-vis de ces pays ?

### Le concept de pays émergents

Par delà les quatre grands pays qui ont été rapprochés dans l'acronyme « BRIC », Brésil, Russie, Inde et Chine, il existe des pays émergents de taille plus modeste, mais dont l'importance est rehaussée par le voisinage de l'Europe. Parmi les divers facteurs, tels la catégorie (en l'espèce l'émergence), l'histoire, l'affinité politique, l'ordre est clair : le symbolique inspire le politique plus sûrement que le PIB par tête. D'où la force de l'idée d'un espace économique euro-méditerranéen animée par la spécificité européenne qui équilibre la mise en marché et la convergence et qui pourrait servir de base à la définition formelle d'une politique du voisinage s'inscrivant dans la continuité d'une politique d'intégration.

Si pour les pays européens, l'existence même de l'Union Européenne est une fin en soi, les autres voisins proches, au Sud de la Méditerranée et demain à l'Est, n'auront pas cette perspective ; il importe donc de concevoir une forme d'association qui représente un pouvoir d'attraction assez mobilisateur, tout en répondant au défi que pose leur hétérogénéité. Les montants de financement pour cette ambition restent très insuffisants pour faire face aux défis de croissance économique

pour faire face à la poussée démographique des pays méditerranéens. Du côté des voisins de l'est, le partenariat reste encore à définir.

Faut-il pour autant renoncer à une approche spécifique des pays émergents ? Les relations de voisinage seront donc le révélateur de la nature des relations avec les pays tiers, où l'Europe oscille entre deux postures, puissance et partenariat, et hésite entre deux incitations, la conditionnalité et l'appropriation.

### **Entre puissance et partenariat, quel dosage ?**

L'Europe oscille entre deux postures : la relation de partenariat, dont un exemple est la relation avec les ACP, et celle de puissance, où la force économique s'impose sans autre considération. N'ayant ni la tradition, ni les moyens, de la puissance, l'Europe, contrairement aux Etats-Unis, doit se concentrer et assumer son modèle et privilégier le partenariat, ce qui n'a toutefois pas été suffisamment fait : la difficulté réside dans le fait qu'un tel concept doit être élaboré en commun à parité, et que la pratique en est loin, car l'Europe apparaît trop en prescripteur, en posture de puissance. Faut-il alors inciter à une intégration régionale susceptible de susciter la constitution d'entités avec lesquelles il est possible d'opérer à parité ? Jusqu'où peut-on être prescripteur de modes opératoires et palier un manque d'appropriation ? C'est en offrant un modèle de partenariat que l'Europe sera puissante dans les négociations internationales.

Le cas de l'énergie est emblématique : le principal enjeu pour les grands pays industriels comme pour les pays émergents réside dans l'efficacité énergétique. Le dialogue est de nature à favoriser le développement conjoint des progrès technologiques dans la mesure où seront mieux reconnus, dans les négociations internationales, les efforts des pays émergents et dans la mesure où il sera construit aussi à partir des besoins de ces pays. Les prix du pétrole constituent actuellement une incitation forte à changer de modèle énergétique. Cette situation de pression doit être mise à profit. Encore faut-il trouver la formule pérennisant les arbitrages en faveur d'un modèle de développement qui permette notamment de résister aux fluctuations des cours, pour éviter que le long terme soit compromis par des évolutions de court terme.

De même, l'essentiel des problèmes de santé procède de l'impact de la croissance sur les modes de vie (au même titre que l'énergie) avant le développement des maladies transmissibles. L'état dégradé de la santé est une cause de la pauvreté sur laquelle il est possible d'agir avec des moyens limités dans la mesure où l'on disposera d'un diagnostic précis, et où on travaillera sur le long terme sans négliger les négociations au niveau global. Les problèmes spécifiques liés à la santé, ainsi que ceux dans le domaine énergétique, doivent nous amener à changer de perspective sur le mode de production des biens publics mondiaux en portant notre attention et nos actions sur les besoins locaux et la compatibilité de l'aide avec les politiques locales. C'est à partir de la dimension locale des problèmes mondiaux que l'on peut trouver des solutions multilatérales.

Un partenariat reposant uniquement sur l'équation marché et solidarité ne suffira pas. La culture constitue également un facteur essentiel, qui a joué un rôle après 1989 par exemple dans le processus de libéralisation des pays d'Europe centrale et orientale et a permis des adaptations très significatives. Une intégration régionale comparable serait possible en Afrique du Nord. Quel en serait le socle culturel, le fait générateur ? Certaines évolutions des pays émergents n'empruntent-elles pas davantage au modèle américain qu'à une référence européenne (cas de l'urbanisation par exemple) ?

Il faut renouveler la négociation internationale en mettant en place des incitations à la réforme crédibles, en nous les appliquant à nous-mêmes, et en les adossant à des mécanismes durables, ce qui pose la question des incitations. Il faut passer d'une vision « d'aide » à des pays, plus ou moins légitime selon qu'ils sont plus ou moins pauvres, à une approche plus intégrée.

### **Les incitations : entre conditionnalité et appropriation ?**

La conditionnalité peut produire des effets lorsque plusieurs conditions sont réunies simultanément. Elle doit accompagner des processus internes, elle ne peut être déconnectée de toute forme de soutien local. Sait-on bien soutenir les réformes et les réformateurs ?

Il importe de bien calibrer les exigences, ce qui requiert préalablement un travail important d'expertise. De plus, cela suppose de montrer l'exemple dans nos propres mécanismes de régulation.

Il faut se demander s'il est légitime d'étendre les règles des marchés publics à des collectivités locales des pays du sud de la Méditerranée ? Ne pourrait-on concevoir un sentier d'apprentissage de nos propres normes et valeurs prenant en compte les capacités administratives et les valeurs des pays partenaires ?

L'exigence d'appropriation enfin peut être contradictoire avec à la fois la conditionnalité et avec l'incitation forte.

### **Implications pour l'aide et la gouvernance**

L'expérience albanaise est de nature à remettre en cause la hiérarchie implicite des organisations internationales : fallait-il suivre la voie préconisée par les institutions de Bretton Woods ou les Nations Unies, s'inspirer de leurs recommandations en matière de lutte contre la pauvreté, de stratégies de développement etc. ou fallait-il opter pour un agenda résolument européen ? Ces hésitations ont retardé voire pénalisé l'Albanie dans son développement et sa marche vers l'accession.

Cette expérience révèle combien une incitation forte et claire est préférable à une expertise qui n'est pas adossée à un projet politique ample et durable. L'aide au développement requiert la réunion de facteurs complexes qui ne peuvent s'articuler qu'à condition d'avoir défini au préalable des priorités entre les différents bailleurs et le pays bénéficiaire.

La contribution de l'aide a une valeur d'assurance : il faut élargir la cartographie des risques, sortir du domaine strict risque de marché, abordé en termes économiques et financiers, pour passer à une vision plus large, qui intègre l'écologique, le sanitaire, etc.

Le facteur politique joue un rôle déterminant. Il requiert du temps, de l'écoute. C'est l'atout principal de l'aide chinoise, devenu un des éléments de sa politique étrangère, que de répondre à la demande des partenaires, sans autre projet que celui de bâtir une relation d'intérêt mutuel immédiat, fût-ce au prix du respect des normes internationales. Outre le point de vue des pays industriels qui partagent les bonnes pratiques du CAD, cette diplomatie symbolique chinoise très active se heurte toutefois à de premières frictions en termes de concurrence, de solde commercial ou même de valeurs (la charte du NEPAD met en bonne place les droits de l'homme). Il n'est pas simple de devenir une grande puissance.

Les autres donateurs émergents n'ont pas le poids de la Chine, mais si leur contribution est encore hors de proportion, elle contribue à la mise en place d'un modèle global de solidarité qui doit encore progresser : l'aide reste incapable d'atteindre les plus pauvres. La contribution du Brésil par exemple a été déterminante dans la mise en place de la taxe sur les billets d'avion, l'implication des pays émergents peut contribuer à faire la différence.

Il faut se féliciter que ces pays prennent leurs responsabilités internationales d'autant plus qu'il ne leur est pas toujours facile de justifier cette aide à leurs populations.

La recherche du dialogue doit être systématique, et échapper au carcan des procédures, des enceintes et des agendas.

## **Pistes de réflexion**

Les participants sont convenus de l'intérêt de poursuivre le cycle de réflexion.

Plusieurs thèmes ont été envisagés :

### 1. l'APD

- Faut-il reformuler la mission de l'APD autour d'un traitement spécifique des seuls PMA et, dans les autres pays, la restreindre au financement de la fourniture des seuls biens publics mondiaux ?
- Quelles implications le changement de perspective consistant à penser la fourniture des BPM à partir des besoins locaux impliquent-elles pour les stratégies et les activités des agences d'aide, ? Les cas de l'énergie et de la santé ont montré la nécessité de ce changement de perspective.

### 2. Gestion multilatérale de l'APD

Trois volets :

- l'avenir et le développement des fonds globaux. Comment interpréter leur multiplication, quelle gouvernance de ces fonds et quelle insertion dans le système global ?
- dans un contexte de surcapitalisation générale, quel avenir pour les banques multilatérales, en particulier la Banque mondiale ? Comment assurer une bonne synergie entre les compétences, les fonds propres et le capital ?
- comment intégrer les nouveaux acteurs de l'APD dans la réflexion et la création de financement innovant ?

Par ailleurs, l'idée d'un rapport européen sur le développement comme outil de promotion de la recherche européenne et de la promotion de la vision européenne du développement et de l'aide continue à prendre corps et fera l'objet d'une réunion à Bruxelles d'ici fin mars.