

La France et l'aide de l'Europe à l'Afrique : de l'eupéanisation des coûts à la captation maximale des avantages (Note)

Bernard Conte

Volume 33, numéro 3, 2002

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704440ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/704440ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)
1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Conte, B. (2002). La France et l'aide de l'Europe à l'Afrique : de l'eupéanisation des coûts à la captation maximale des avantages (Note). *Études internationales*, 33(3), 477–495. <https://doi.org/10.7202/704440ar>

Résumé de l'article

La politique étrangère européenne constitue un enjeu important notamment pour les membres de l'Union qui tentent d'en assurer le leadership en déployant des stratégies propres. La politique de coopération au développement apparaît comme un levier important de ces stratégies. Sans préjuger de l'importance des enjeux politiques, notre hypothèse est que certains membres de l'Union ont tenté, depuis le traité de Rome, d'instrumentaliser la politique d'aide européenne, notamment envers l'Afrique, pour en tirer des avantages économiques. C'est le cas de la France avec sa stratégie initiale d'eupéanisation des coûts, puis celle de captation maximale des avantages, principalement en termes de nouveaux marchés pour ses entreprises nationales. Pour des raisons diverses ces stratégies n'ont pas produit les résultats escomptés. Une solution pourrait résider dans la rebilatéralisation de l'aide ainsi que dans l'instrumentalisation par la France du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

La France et l'aide de l'Europe à l'Afrique : de l'eupéanisation des coûts à la captation maximale des avantages

Bernard CONTE*

RÉSUMÉ : La politique étrangère européenne constitue un enjeu important notamment pour les membres de l'Union qui tentent d'en assurer le leadership en déployant des stratégies propres. La politique de coopération au développement apparaît comme un levier important de ces stratégies. Sans préjuger de l'importance des enjeux politiques, notre hypothèse est que certains membres de l'Union ont tenté, depuis le traité de Rome, d'instrumentaliser la politique d'aide européenne, notamment envers l'Afrique, pour en tirer des avantages économiques. C'est le cas de la France avec sa stratégie initiale d'eupéanisation des coûts, puis celle de captation maximale des avantages, principalement en termes de nouveaux marchés pour ses entreprises nationales. Pour des raisons diverses ces stratégies n'ont pas produit les résultats escomptés. Une solution pourrait résider dans la rebilatéralisation de l'aide ainsi que dans l'instrumentalisation par la France du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

ABSTRACT : The European foreign policy represents a significant stake notably for the members of the Union of which they try to insure the leadership by displaying appropriate strategies. The development aid policy appears as an important control lever of these strategies. Without foreseeing the importance of the political stakes, our hypothesis is that some members of the Union tried, since the treaty of Rome, to instrument the European aid policy, notably to Africa, to get economic advantages from it. It is the case of France with its initial strategy of Europeanization of the costs, then that of the maximal taking out of the advantages, mainly in terms of new markets for its domestic companies. For different reasons these strategies did not produce the expected results. A solution could live in the rebilateralisation of aid as well as in the instrumentalisation by France of the New Partnership for African Development (NEPAD).

* *Maitre de conférences, EMPIRES et au Centre d'étude d'Afrique Noire (CEAN), Centre d'économie du développement (CED), IEP de Bordeaux.*

La construction européenne constitue un des événements politiques majeurs des cinquante dernières années. L'émergence de l'Europe entraîne une modification des paramètres déterminant le jeu des acteurs internationaux. Dans ce contexte, la politique étrangère européenne constitue un enjeu stratégique tant pour les États-Unis que pour les membres de l'Union. La stratégie américaine vise principalement à maintenir l'Europe dans un jeu coopératif plutôt que concurrentiel. La division du travail semble réserver aux États-Unis les initiatives politiques et militaires, l'Europe assurant « l'intendance » financière. Au sein de l'Europe, l'enjeu du leadership de la politique étrangère de l'Union suscite le déploiement de stratégies nationales dont l'affrontement s'exprime notamment à travers l'évolution des rapports de force au sein de la Commission européenne, focalisés autour des commissaires aux relations extérieures, au commerce et à la sécurité. Dans ce cadre, la politique de coopération au développement apparaît comme un levier important de ces stratégies.

Malgré l'importance des enjeux politiques, existent des enjeux économiques non négligeables qui sont à la mesure des sommes mises en jeu. Notre hypothèse est que certains membres de l'Union ont, depuis le traité de Rome, tenté d'instrumentaliser la politique d'aide européenne, notamment envers l'Afrique, pour en tirer des avantages économiques. Nous envisagerons cette hypothèse à travers le cas de la France et sa stratégie initiale d'européanisation des coûts, puis celle de captation maximale des avantages, principalement en termes de nouveaux marchés pour ses entreprises nationales.

Dans le cadre des conventions de Yaoundé, la France a transféré une partie de ses « obligations » post-coloniales à l'Europe, en faisant triompher sa conception protectionniste. La Grande-Bretagne a fait de même avec les conventions de Lomé, tout en imposant le principe de non-réciprocité. Les objectifs du transfert des obligations post-coloniales étaient de socialiser au niveau européen une partie des coûts attachés au maintien de relations bilatérales « privilégiées » des ex-métropoles avec leurs ex-empires coloniaux. La création d'instruments de type Stabex ainsi que la mise en place d'une hiérarchie de préférences au profit des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) attestent de cette stratégie. À l'intérieur de ce cadre, la France pensait pouvoir continuer de mener une politique spécifique, notamment envers son pré carré africain, et profiter des avantages tout en réduisant les coûts. Or, la crise économique persistante et la volonté française de prôner un ajustement moins rigoureux dans sa zone d'influence ont engendré une explosion des coûts supportés par la France. Ces coûts n'ont pu être transférés à l'Europe. C'est alors dans ce contexte qu'est intervenue la dévaluation du Franc CFA en 1994, entérinant l'acceptation par la France de la cotutelle des institutions de Bretton Woods sur son ancien pré carré. La dévaluation du CFA marque le désengagement français en Afrique francophone qui permet d'envisager un redéploiement géographique de l'aide avec l'espoir d'ouvrir de nouveaux marchés. Dès lors, la nouvelle stratégie française semble plutôt s'orienter vers la captation des avantages plutôt que la socialisation des coûts.

Il s'agit d'utiliser les accords européens avec le Sud comme levier pour les entreprises françaises et l'économie dans son ensemble. Cette nouvelle stratégie n'a pas, semble-t-il, produit les résultats escomptés, notamment en raison de la faible efficacité du dispositif d'aide européen. Une solution pourrait résider dans la rebilatéralisation de l'aide ainsi que dans l'instrumentalisation par la France du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

I – L'évolution des conventions d'association entre l'Europe et les pays du Sud

Dès les premières étapes de sa constitution, l'Europe a établi des relations privilégiées avec les pays du Sud. Cette coopération a débuté en 1957 par la signature du traité de Rome qui réunissait non seulement les six États européens mais également leurs colonies. La quatrième partie du traité prévoyait la création d'un Fonds européen de développement (FED), visant à octroyer une aide technique et financière aux pays africains appartenant aux « empires coloniaux ».

Le 20 juillet 1963, une convention a été signée à Yaoundé, au Cameroun, pour une durée de cinq ans comprenant des accords commerciaux préférentiels, une assistance technique et financière, ainsi que des institutions mixtes au niveau ministériel et parlementaire. Connue sous le nom de Yaoundé I, la convention, dont l'objectif était de promouvoir l'exportation des produits tropicaux en provenance des 17 pays associés, a créé un régime de libre-échange réciproque et a donné naissance au deuxième FED. La Convention de Yaoundé II, signée en juillet 1969, est entrée en vigueur le premier janvier 1971 pour une durée de cinq ans.

• Cette deuxième convention comprenait des objectifs similaires à la précédente, qui néanmoins ont été élargis, précisés et complétés¹. Au cours de la même année la communauté proposait aux pays en voie de développement le bénéfice du système de préférences généralisées (SPG).

Les Conventions de Yaoundé ont participé à l'apprentissage du partenariat et du concept de contractualité entre la Communauté et les États associés. Elles ont consolidé deux approches phares du Traité de Rome : le commerce et l'aspect technique et financier.

L'élargissement de la Communauté européenne à neuf membres en 1973 a rendu nécessaire l'extension du cercle des pays associés à la convention de Yaoundé aux pays Caraïbes et Pacifique et aux autres pays membres du Commonwealth. En 1975, la signature de la Convention de Lomé a été pensée comme une suite logique des accords de Yaoundé et du Commonwealth, associant initialement 46 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (les pays ACP) et les États de la Communauté européenne².

1. Au cours de Yaoundé II le nombre de pays associés est passé à 20.

2. Le nombre de pays ACP est passé à 57 sous Lomé II, à 65 sous Lomé III, à 69 sous Lomé IV et à 70 sous Lomé IV bis (le 71^e, l'Afrique du Sud ayant un statut particulier).

La Convention de Lomé a été longtemps considérée comme un modèle innovateur de coopération internationale. Cette convention plusieurs fois renouvelée se fondait sur un certain nombre de principes et d'outils : l'égalité des partenaires, une aide prévisible, des préférences commerciales non réciproques, un soutien aux produits de base, des protocoles spécifiques, des engagements mutuels ainsi qu'une gestion conjointe³.

Lomé I et Lomé II se sont surtout centrées sur la promotion du développement industriel. Sous Lomé III, cet objectif a cédé la priorité au développement autonome sur la base de l'autosuffisance et de la sécurité alimentaire. Par ailleurs, Lomé IV a mis en avant la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance (article 5), le renforcement de la place des femmes (article 4), la protection de l'environnement (articles 6 et 14), la coopération décentralisée (articles 20, 21 et 22), la diversification des économies des pays ACP (article 18) et la promotion du secteur privé. Enfin, la convention a toujours mis un accent particulier sur la coopération régionale.

Bien avant la date de son expiration, la Convention de Lomé a été l'objet de fortes pressions pour des raisons diverses. D'une part, les intérêts communs qui unissaient l'Europe et les ACP en 1975 se sont fortement réduits⁴. Les ACP ont régressé dans l'ordre des priorités de l'UE dans les domaines géopolitique, économique et de sécurité. D'autre part, les concessions commerciales accordées aux ACP ont manqué d'efficacité et ces concessions se révèlent incompatibles avec les nouvelles règles internationales fixées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Enfin, dans la pratique, le « système Lomé » s'est avéré très complexe et d'une efficacité plutôt nuancée⁵.

La nouvelle convention de Cotonou, signée en février 2000, associe 78 pays ACP à l'UE. Malgré les discours officiels, ce nouvel accord entérine l'évolution des priorités européennes dans le domaine de l'aide au développement. D'une part, une réduction du budget consacré aux ACP, que ne peut cacher le report des reliquats des précédents FED⁶; d'autre part, une conditionnalité accrue en phase avec celle des institutions de Bretton Woods ; et enfin, des préférences commerciales réduites.

3. Voir ECDPM, *Infokit Cotonou*, Maastricht, ECDPM, 2001, <http://www.oneworld.org/ecdp/ft/cotonou/>, consulté le 20/01/2001.

4. « Lors de la signature de la première convention de Lomé, l'Europe et les ACP étaient unis par des liens historiques forts et des interdépendances mutuelles. Ce n'est plus le cas. Les pays ACP se trouvent maintenant en bas de la liste des priorités de l'UE en matière géopolitique, économique et de sécurité », ECDPM, *Infokit Cotonou*, op. cit.

5. Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21^e siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat*, Bruxelles, Commission européenne, 1997.

6. Le neuvième FED, conclu pendant la même période que l'accord de Cotonou est doté d'une somme de 13,8 milliards d'euros pour une période de cinq ans. En outre, les reliquats des FED précédents s'élèvent à plus de 9,9 milliards d'euros.

Avec la convention de Cotonou, l'UE commence à briser le carcan dans lequel elle avait enfermé sa politique d'aide au développement dans le contexte des années soixante-dix marqué par les chocs pétroliers et la revendication d'un nouvel ordre économique mondial par les pays du Sud.

Néanmoins, les enjeux de cette coopération restent importants et suscitent des stratégies d'instrumentalisation de la part de certains États membres de l'union.

II – La stratégie de la France dans le cadre des conventions d'association

Les fonds alloués dans le cadre de la coopération UE-ACP ne sont pas négligeables (tableau 1). De ce fait, certains États membres n'ont pas hésité à tenter d'instrumentaliser l'aide multilatérale européenne pour servir leurs intérêts nationaux, politiques ou économiques. Dans un premier temps, la France a déployé une stratégie tendant à transférer à l'Europe une partie des coûts attachés à ses obligations coloniales puis post-coloniales, tout en conservant sa tutelle sur l'Afrique francophone. Dans un deuxième temps, l'intensification des turbulences frappant le continent africain et les contraintes liées à l'intégration européenne ont conduit les autorités françaises à mettre en œuvre une stratégie nouvelle visant à l'infléchissement de la politique européenne d'aide dans le but d'assurer aux entreprises nationales de nouveaux marchés.

Tableau 1

Évolution du FED et des fonds propres de la BEI
(en millions d'euros courants, en millions d'euros constants de 1997)

| | 1957 Traité de Rome 1 ^{er} FED | 1963 Yaoundé 2 ^e FED | 1969 Yaoundé 3 ^e FED | 1975- 1980 Lomé I 4 ^e FED | 1980- 1985 Lomé II 5 ^e FED | 1985- 1990 Lomé III 6 ^e FED | 1990- 1995 Lomé IV 7 ^e FED | 1995-2000 Lomé IV bis 8 ^e FED |
|--|--|---------------------------------------|---------------------------------------|---|--|---|--|---|
| Total FED | 581 | 666 | 828 | 3 072 | 4 724 | 7 400 | 10 800 | 12 967 |
| Dons ⁽¹⁾ | 581 | 620 | 748 | 2 150 | 2 999 | 4 860 | 7 995 | 9 592 |
| Prêts spéciaux | | | | 446 | 525 | 600 | | |
| Stabex | | | | 377 | 634 | 925 | 1 500 | 1 800 |
| Sysmin | | | | | 282 | 415 | 480 | 575 |
| Capital-risque | | 46 | 80 | 99 | 284 | 660 | 825 | 1 000 |
| Ressources propres de la BEI ⁽²⁾ | | 64 | 90 | 390 | 685 | 1 100 | 1 200 | 1 658 |
| Total FED + BEI | 581 | 730 | 918 | 3 462 | 5 409 | 8 500 | 12 000 | 14 625 |
| FED par habi- tant en euros courants ⁽³⁾ | 10,7 | 9,7 | 10,5 | 12,3 | 13,5 | 17,9 | 21,9 | 23,6 |
| FED par habi- tant en euros constants ⁽⁴⁾ | 62,9 | 50,3 | 41,2 | 31,5 | 22,6 | 24,3 | 24,3 | 23,6 |

- (1) Cela couvre l'assistance pour la coopération régionale, les bonifications de taux d'intérêt, l'aide à l'ajustement structurel (Lomé IV), l'aide d'urgence et aux réfugiés (Lomé IV) et les autres dons.
- (2) Il s'agit d'un plafond fixé par le Conseil de la BEI, qui n'a jamais été atteint.
- (3) Valeur courante totale du FED divisée par la population du pays associé (en millions) au début de chaque convention.
- (4) Totaux du FED exprimés en valeur 1997 : valeurs courantes déflatées par l'indice du déflateur du PIB de la CE calculé en milieu d'année pour chaque convention (1961 pour FED 1 ; 1965 pour FED 2 ; 1971 pour FED 3).

Sources : ENZO R. GRILLI, *The European Community and the Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993, p. 99 ; *Courrier ACP-CE*, janvier/février 1996⁷.

La stratégie française d'eupéanisation des coûts coloniaux et post-coloniaux

Les deux conventions de Yaoundé ont principalement bénéficié aux anciennes colonies françaises cependant que la France conservait des relations privilégiées avec son pré carré. Les trois premiers Fonds européens de développement ont déversé une aide totale d'un montant de 2,23 milliards d'euros, dont 1,95 milliard de dons, quasi exclusivement sur l'Afrique francophone. En effet, lors de la convention de Yaoundé I, sur les 17 EAMA, on ne comptait que trois pays n'appartenant pas à la sphère d'influence française : le Burundi, le Rwanda et la Somalie. Ces pays ont été rejoints par l'Île Maurice et le Zaïre sous Yaoundé II. Ainsi, pendant plus de dix ans, la France a pu transférer à la Communauté européenne une bonne partie des coûts afférents à ses obligations néo-coloniales qui comportait notamment la réalisation de lourds investissements.

Contrecarrée par l'arrivée de la Grande-Bretagne dans l'Union

L'arrivée du Royaume-Uni avec l'élargissement de la Communauté européenne à neuf membres en 1973 a modifié les données de la coopération avec les pays du Sud, rendant nécessaire l'extension du cercle des pays associés à la convention de Yaoundé. La Communauté a proposé plusieurs solutions aux pays du Commonwealth. Dans un premier temps, ces pays ont refusé de se joindre à la renégociation de la deuxième Convention de Yaoundé – qui venait à expiration en 1975 – et de conclure des accords commerciaux préférentiels, tels que l'accord d'Arusha de 1969 signé par trois pays de l'Est africain (Kenya, Ouganda et Tanzanie). Dans un second temps, les pays du Sud concernés ont décidé de se réunir en un groupe et de négocier ensemble avec la CE.

La première convention de Lomé est le fruit de ces négociations. Cette convention d'une part, répondait au souci des Européens de s'assurer un

7. Tableau extrait de EuropAid, *Les programmes de coopération extérieure de la Communauté européenne*, chapitre 3, « La coopération extérieure de la CE avec les pays d'Afrique », des Caraïbes et du Pacifique, Bruxelles, p. 63. http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/odi_report/chap3_fr.pdf (consulté le 10/06/2002).

approvisionnement régulier en matières premières et de préserver leurs marchés extérieurs privilégiés et d'autre part, reflétait le pouvoir géopolitique relatif des pays ACP dans le contexte de la guerre froide, la crise pétrolière et le débat idéologique sur le « nouvel ordre économique international ».

Avec l'intégration du Commonwealth dans le groupe ACP, le Royaume-Uni a transféré à la communauté une grande partie de ses obligations post-coloniales. Ce transfert ressort particulièrement de certains protocoles annexés à la convention, qui offrent un accès libre au marché européen de quantités déterminées de bananes, sucre, viande bovine et rhum à des prix correspondant généralement au prix communautaire, souvent supérieur au cours mondial en raison des dispositions de la politique agricole commune (PAC)⁸. « Les principaux bénéficiaires du protocole sur le sucre sont l'Île Maurice, les îles Fidji, la Jamaïque et le Swaziland⁹ ». Le protocole sur la viande bovine, régulièrement sous-utilisé, a été mis à profit par le Botswana et dans une moindre mesure par les autres pays bénéficiant d'un contingent : le Kenya, Madagascar, le Swaziland, le Zimbabwe et la Namibie. Le protocole sur le rhum a été largement utilisé par les cinq exportateurs majeurs des Antilles : Trinité et Tobago, les Bahamas, le Guyana, la Jamaïque et la Barbade¹⁰. Les principaux pays bénéficiaires du protocole sur la banane étaient en 1992 : la Côte d'Ivoire, Sainte-Lucie, le Cameroun, la Jamaïque, Saint-Vincent, Dominique, Belize, le Suriname, Grenade et le Cap-Vert¹¹. Il apparaît clairement que les préférences commerciales attachées aux protocoles s'adressent particulièrement aux pays du Commonwealth.

Par contre, les transferts financiers liés au Stabex présentent une double concentration. D'une part, concernant les produits : « sur les quatre conventions, les versements ont été destinés au café (44 %), au cacao (18 %), à l'arachide (11 %), au coton (7 %) et au coprah (4 %) ¹² ». D'autre part, les versements ont essentiellement profité aux pays francophones : « cinq pays ont bénéficié de près de la moitié des transferts : Côte d'Ivoire (18 %), Cameroun (12 %), Éthiopie (8 %), Sénégal (7 %) et Soudan (6 %) ¹³ ». Néanmoins, il convient de noter la réduction progressive de la part du Stabex dans l'aide totale de l'Europe aux ACP. En effet, le Stabex représentait 30 % de l'aide européenne sous Lomé II et seulement 18 % sous Lomé IV.

8. Les protocoles sur la viande et le sucre ont été instaurés pour limiter les effets négatifs de la PAC sur les pays ACP. Les pays ACP éligibles bénéficient (à l'instar des agriculteurs européens) d'un prix élevé, fixé à partir des prix du marché intérieur communautaire déterminés par la PAC. Les protocoles sur la banane et le rhum protègent à la fois les producteurs traditionnels des pays ACP et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) en limitant la concurrence des pays d'Amérique latine.

9. M. DAVENPORT, A. HEWITT et A. KONING, *Partenaires privilégiés de l'Europe ? Les pays de Lomé et le commerce mondial*, Maastricht, Rapport ECDPM/ODI, n° 5, 1996, p. 40.

10. *Ibid.*

11. *Idem.*

12. SOLAGRAL, *Renouvellement de la convention de Lomé*, Paris, 1998, http://www.solagral.org/cooperation_solidarite/cotonou/webintro0998.htm (site consulté le 22/02/2002).

13. SOLAGRAL, *op. cit.*

Au total, il apparaît que l'arrivée de la Grande-Bretagne au sein de la CE marque le début d'une tendance à la réorientation des flux d'aide européenne vers les pays ACP anglophones au détriment du pré carré francophone.

Les stratégies nationales perturbées par une inéluctable dilution de l'aide européenne

Malgré une augmentation régulière du budget, une première dilution géographique de l'aide s'est opérée au sein de la zone ACP. Cette tendance est notamment due à l'augmentation progressive du nombre de pays associés, qui est passé de 17 sous la Convention de Yaoundé I à 78 pour la Convention de Cotonou.

La réorientation géographique de l'aide européenne s'est également produite en direction de l'extérieur de la zone ACP. En effet, l'Europe fournit une aide croissante aux pays de la Méditerranée et du Moyen-Orient, d'une part, et de l'Asie et l'Amérique latine, d'autre part (tableau 2). Après la chute du mur de Berlin, les flux à destination des PECO et NEI prennent une part croissante, qui devient supérieure à celle dévolue aux ACP en 1998. En effet, la part de l'aide européenne dévolue aux ACP s'est progressivement réduite passant de 63,4 % en 1986, à 41,9 % en 1993 et à 29,1 % en 1998.

Tableau 2
Répartition géographique des flux d'aide de la CE/UE
(Déboursments en pourcentage)

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| ACP | 63,4 | 62,8 | 58,3 | 63,5 | 59,0 | 44,5 | 54,9 | 41,9 | 44,4 | 41,5 | 35,7 | 33,1 | 29,1 |
| Afrique du Sud | 0,2 | 0,7 | 0,9 | 0,7 | 1,2 | 1,1 | 1,4 | 1,4 | 1,1 | 0,8 | 0,5 | 1,0 | 1,1 |
| Asie et Am Lat. | 11,5 | 10,0 | 8,5 | 14,9 | 14,8 | 10,1 | 11,3 | 11,9 | 9,0 | 11,7 | 15,5 | 14,6 | 12,3 |
| Med et Morient | 18,6 | 8,3 | 9,4 | 11,8 | 9,9 | 22,4 | 9,9 | 13,1 | 10,6 | 10,5 | 11,3 | 13,6 | 14,1 |
| PECO et NEI | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,6 | 12,5 | 16,7 | 16,7 | 22,9 | 26,2 | 28,7 | 29,5 | 28,8 | 37,4 |
| Non Affectée | 6,2 | 18,1 | 22,8 | 8,5 | 2,7 | 5,3 | 5,8 | 8,9 | 8,9 | 6,8 | 7,5 | 8,9 | 6,1 |
| Total (M ₮) | 1 669 | 1 964 | 2 644 | 2 801 | 2 886 | 4 326 | 4 720 | 4 529 | 5 507 | 5 510 | 5 334 | 5 821 | 6 710 |

Sources : Base de données 1999, Commission européenne/ODI¹⁴.

14. Tableau extrait de ECDPM, *Infokit Cotonou, quelques données de base*, Maastricht, ECDPM, 2001, http://www.oneworld.org/ecdp/fr/cotonou/05_fr.htm

La dilution de l'aide européenne a participé à la remise en cause des stratégies nationales d'europanisation des coûts. Le Royaume-Uni et la France semblent avoir opté pour de nouvelles stratégies différenciées. « Les Britanniques plaident pour un recentrage progressif sur l'aide bilatérale, plus prestigieuse, plus facile à contrôler, et susceptible de retomber plus directement pour les entreprises du pays donateur¹⁵. » La France a privilégié une stratégie de captation maximale des avantages liés à l'aide multilatérale européenne notamment pour pénétrer de nouveaux marchés et pour faciliter les investissements des entreprises françaises.

La captation maximale des avantages par effet de levier

L'évolution de l'environnement international, les contraintes liées à la construction européenne ainsi que l'aggravation de la crise économique au sein du pré carré vont inéluctablement conduire au changement de stratégie d'aide extérieure. Au sein de cette nouvelle stratégie, l'Europe constitue un élément clé. Il s'agit pour la France d'utiliser l'aide européenne comme un levier pour servir ses intérêts. Il est à noter que la mise en œuvre de cette stratégie se heurte à un certain nombre d'obstacles, notamment à l'opposition de certains pays membres qualifiés d'« *elit donors* ».

L'abandon de l'ancienne stratégie entérinée par la dévaluation du franc CFA

Un faisceau de circonstances, dont la dévaluation du franc CFA constitue l'aboutissement le plus tangible, va conduire à l'évolution de la stratégie française d'aide aux pays du Sud. « D'une part, la relative réduction de l'enjeu représenté par l'Afrique tant sur le plan géostratégique avec la fin de la guerre froide, que dans le domaine économique où la zone franc ne représente plus un marché indispensable pour la grande majorité des entreprises françaises confrontées à la mondialisation. D'autre part, la crise économique durable frappant l'Afrique a conduit la plupart des États membres à contourner les règles de la zone franc et à profiter du 'parapluie' français pour différer les réformes réclamées par les institutions de Bretton Woods. La stratégie française consistant à prôner en Afrique un ajustement spécifique¹⁶, mieux adapté au contexte et moins rigoureux, s'est soldée par le désengagement des organisations internationales et la montée corrélative du coût financier du maintien du *statu quo*. Au début des années quatre-vingt-dix, la zone franc était devenue un fardeau¹⁷ trop lourd pour la France dans une conjoncture marquée par la

15. Anne-Marie MOURADIAN, « Offensives contre la convention de Lomé », *Le Monde Diplomatique*, avril 1995, p. 13.

16. Il s'agissait de ne pas mettre en cause la parité fixe liant le franc CFA et le franc français et de mettre en œuvre un ajustement désinflationniste qualifié d'ajustement en « termes réels ».

17. « Les pays de la zone franc se sont enfoncés dans la crise économique et financière au point de devenir pour la France non des partenaires mais des fardeaux ». Serge MICHAILOFF, « Protectionnisme ou libre-échange en zone franc », *Politique africaine*, n° 58, juin 1995, p. 124.

nécessaire convergence vers les normes édictées par le traité de Maastricht. Dans ce contexte, reconsidérer la politique d'aide s'est donc peu à peu imposé comme une nécessité¹⁸. »

En 1990, le sommet franco-africain de La Baule, ponctué par le discours de François Mitterrand laissant entrevoir l'émergence d'une conditionnalité politique de l'aide à l'Afrique liée à la démocratisation, n'a pas répondu aux attentes¹⁹. C'est l'énoncé de la doctrine d'Abidjan, en septembre 1993, qui va donner l'impulsion au changement. En soumettant l'aide hors projet de la France à la conclusion d'accords avec le FMI, Édouard Balladur ouvre la voie à la dévaluation du franc CFA²⁰ ainsi qu'à l'acceptation du partage de la tutelle sur le pré carré avec les institutions de Bretton-Woods. Il s'agissait d'une profonde remise en cause des fondements des rapports franco-africains qui devait trouver une traduction dans le domaine de l'aide avec pour objectif premier une meilleure efficacité.

La nouvelle stratégie d'aide

Le principe qui a guidé la conception de la nouvelle stratégie d'aide peut être résumé ainsi : faire mieux avec moins. Dans ce contexte, les dimensions principales de la nouvelle stratégie ont été la réforme du dispositif d'aide, le redéploiement des flux et l'européanisation de l'aide pour pallier la tendance à la réduction de l'effort global d'APD.

D'une part, le dispositif d'aide a été « rationalisé » notamment par la suppression du ministère de la Coopération²¹ dont la majorité des services ont été transférés à la Direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère des Affaires étrangères (DGCID) et le ministre de la Coopération est devenu ministre délégué à la coopération et de la francophonie²².

18. Bernard CONTE, « France's African Aid Policy : The End of an Era », *Review of African Political Economy (ROAPE)*, n° 71, mars, p. 143.

19. Voir par exemple, Jean-François BAYART, *La politique africaine de François Mitterrand*, Paris, Kathala, 1984 ; la revue *Politique africaine*, « Mitterrand et l'Afrique », n° 58, juin 1995.

20. La dévaluation du franc CFA a été ressentie comme un « lâchage » par les élites africaines. Par la suite, le rattachement du franc CFA à l'euro n'entraîne aucune évolution majeure dans le fonctionnement de la zone franc puisque les accords de la zone franc impliquent le Trésor français (par le biais des comptes d'opération) et non la Banque centrale. La France n'a qu'un devoir d'information de ses partenaires de la zone euro en cas de changement de parité du franc CFA ou un devoir de consultation dans l'éventualité d'une modification des pays membres de la zone franc (extension). Voir à ce propos la revue *Politique africaine, Dévaluation*, n° 54, juin 1994 ; Hakim Ben HAMMOUDA et Moustapha KASSÉ (dir.), *L'avenir de la zone franc*, Paris, Codesria-Karthala, 2001.

21. Ce ministère était directement visé notamment en raison des relations particulières et parfois occultes qu'il entretenait avec certains pays du pré carré.

22. Toutefois cette fusion ne semble pas avoir réellement résolu les problèmes d'opacité qui caractérisaient le dispositif d'aide avant la réforme : « il est devenu impossible d'identifier clairement les moyens spécifiquement affectés à la coopération entre les pays en développement ». Michel CHARASSE, *Aide au développement*, Rapport au Sénat, http://www.senat.fr/rap/np01_02/np01_02_mono.html, Paris, Sénat, 2001 (consulté le 15/02/2002) (non paginé).

Par ailleurs, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a été créé, la Caisse française pour le développement transformée en Agence française pour le développement (AFD) et un nouvel organe consultatif, le Haut conseil de la coopération internationale (HCCI) a été institué. Cette réforme met officiellement fin au statut privilégié de l'Afrique dans le dispositif d'aide entérinant la distanciation des relations entre la France et son pré carré. Cette réforme exprime la volonté du premier ministre, Lionel Jospin, de rupture avec une politique africaine du passé marquée par des « affaires ». De plus, il semble que la timidité de la politique socialiste vis-à-vis de l'Afrique s'explique également par le fait que Lionel Jospin a été probablement prisonnier d'une majorité plurielle aux multiples sensibilités, comprenant notamment les « Verts » très sensibles au respect des droits de l'homme.

D'autre part, contrairement à d'autres bailleurs de fonds, la France contrainte par son effort important envers l'Afrique sub-saharienne, ne se trouvait pas en mesure de faire bénéficier de ses subsides d'autres régions nécessiteuses du monde ni de « rentabiliser » son aide à travers l'ouverture de marchés réellement prometteurs. Compte tenu des contraintes budgétaires, le nécessaire redéploiement de l'APD impliquait une distribution plus sélective des fonds. Cette nouvelle approche s'est traduite par une réduction de l'aide globale à la zone franc²³ et par une réorientation des flux vers l'Afrique « utile » et d'autres zones géographiques dynamiques²⁴. Toutefois, l'aide bilatérale reste relativement concentrée sur une zone de solidarité prioritaire (zsp) (44,2 % de l'aide bilatérale en 1999), qui comprend 61 États, dont 42 d'Afrique subsaharienne, selon la liste définie en janvier 1999²⁵. Mais, « globalement, les moyens financiers consacrés à la ZSP ont tendance à s'éroder au fil des années²⁶ ».

Enfin, dans un contexte de stagnation voire de réduction des moyens consacrés à l'aide, la voie multilatérale principalement européenne s'est vue privilégiée. En effet, la période post-dévaluation du franc CFA est marquée par une réduction de l'effort français d'aide au développement. L'APD de la France est passée de 33,4 milliards de francs²⁷ en 1996 à 30,1 milliards de francs

23. Secrétariat du comité monétaire de la zone franc, *La zone franc rapport annuel 1995, 1996, 1997*, Paris, Banque de France, 1996, 1997, 1998.

24. Le redéploiement de l'aide vers certains pays émergents a été annoncé par le ministre de l'Économie et des Finances en mai 1996. Il devrait s'opérer à travers la réforme des organismes de soutien au commerce extérieur ainsi que par le redéploiement des postes d'expansion économique. Des cibles géographiques prioritaires comprenant huit pays ont été définies : l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, la Corée, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique et la Russie.

25. « L'ancien champ de notre politique de coopération, avant 1998, se 'limitait' à 37 pays ». Guy PENNE, Paulette BRISEPIERRE et André DULAIT, *Rapport d'information au Sénat sur la réforme de la coopération*, n° 46, Paris, Sénat, 2001, p. 84.

26. *Ibid.*, p. 31.

27. Hors territoires d'outre-mer (TOM).

(4,6 milliards d'euros) en 2001, une diminution de 3,3 milliards de francs. Rapporté au PIB, l'APD représentait 0,32 % en 2001 contre 0,43 % en 1996²⁸. Dans ce contexte de réduction, on assiste à une multilatéralisation de l'aide publique au développement (APD) au détriment de la voie bilatérale. En effet, « l'aide bilatérale perd en cinq ans 6,6 milliards de francs (1,01 milliard d'euros), soit plus du quart (26,7 %) du montant atteint en 1996. Par contre, la part de l'aide multilatérale dans l'APD totale passe de 25,9 % en 1996 à 39,8% en 2001²⁹ ». Cette multilatéralisation s'opère au profit de l'Europe. En effet, la contribution française à l'aide européenne est passée de 4,3 milliards de francs à 6,8 milliards de francs entre 1996 et 2001 (0,66 à 1,04 milliard d'euros), soit + 25 % sur la période. « En 2002, la contribution française atteindra au total 1,2 milliard d'euros, soit 7,9 milliards de francs. Son montant représente désormais le quart du total de l'aide publique française et les deux tiers de notre aide bilatérale. En 1997, la part de la contribution européenne ne représentait que le sixième (16 %) de l'aide publique totale de la France, et à peine plus de la moitié (57,3 %) de son aide multilatérale³⁰ ».

La multilatéralisation croissante de l'aide française place l'Europe au centre de la stratégie africaine de la France.

L'Europe au centre de la stratégie

La multilatéralisation croissante de l'aide française à travers le canal européen semble répondre à un souci de valorisation et de maximisation des avantages.

La voie européenne peut être utilisée comme levier financier pour valoriser l'aide auprès des bénéficiaires. La France se présente comme défenseur du Sud auprès de ses partenaires européens.

D'ailleurs, « lors de la révision de Lomé IV, l'accord sur le volet financier (difficile) n'a pu être obtenu juste avant le sommet européen de juin 1995 que sous la pression de la présidence française³¹ ». En effet, certains partenaires comme l'Allemagne et le Royaume-Uni souhaitaient une baisse du budget de l'aide européenne³². Le rôle de leader européen dans le domaine de l'aide au Sud se trouve renforcé par le fait que depuis plusieurs années, la France est le

28. Certes, les chiffres présentés pour 2002 font état d'une remontée à 31,5 milliards de francs (4,8 milliards d'euros), mais comme le précise d'entrée de jeu le document budgétaire, « l'effort présenté ne repose que sur des prévisions d'exécution ». (M. CHARASSE, *op. cit.*, 2001).

29. Michel CHARASSE, *op. cit.*

30. *Ibid.*

31. Anne-Marie MOURADIAN, « Menaces sur la convention de Lomé », *Le Monde Diplomatique*, juin 1998, p. 7.

32. Cette attitude s'explique car l'Allemagne est davantage tournée vers l'Europe de l'Est et la Grande-Bretagne souhaite privilégier l'aide bilatérale, jugée plus efficace.

principal contributeur au budget européen d'aide³³. En tant que leader, on peut penser que la France a acquis la capacité d'orienter, dans une certaine mesure, l'affectation des ressources européennes, évitant ainsi la dilution de sa contribution dans le « paquet » communautaire.

Cette démarche, accompagnée d'un effort d'information, devrait permettre aux entreprises françaises de capter une part importante des marchés liés aux projets d'aide. Le « retour sur investissement » pourrait, comme le suggérait le rapport Marchand en 1996, s'avérer supérieur à celui généré par l'aide bilatérale liée³⁴.

« Dans la perspective d'un déliement généralisé de l'aide européenne³⁵, et le cas échéant mondiale, les entreprises françaises doivent apprendre à exploiter effectivement cette ouverture à la concurrence internationale du marché de l'aide. Pour se préparer à cette échéance, elles pourraient chercher, avec les pouvoirs publics français, à tirer les leçons de leur insuffisante agressivité sur le marché des aides déliées étrangères bilatérales (par exemple les aides allemande et japonaise), et de leur bon accès aux aides déliées multilatérales³⁶ ». Toujours dans cette hypothèse, « la France pourrait tirer un meilleur parti que ses concurrents³⁷ ». En fait, la France, à travers ses entreprises nationales, devrait tirer un maximum d'avantages de la politique européenne d'aide.

Dans le même sens, en 2001, le rapport Penne soulignait « l'effet multiplicateur » que la France peut espérer de l'aide multilatérale (principalement européenne) concernant tant les « orientations » que les « moyens » de son aide au développement³⁸. Toutefois, la démultiplication de l'aide de la France « passe aussi par un renforcement de l'influence française au sein des organisations internationales dont les choix fixent pour une large part les orientations de la coopération³⁹ ».

33. « Dans le 9^e FED (période 2000-2007) qui prévoit une aide de 15 milliards d'euros – auxquels viennent s'ajouter 10 milliards d'euros de reliquats des FED précédents –, la France reste le premier pays contributeur et a encore accru sa part (24,3 %) », qui dépasse très largement sa clé de 17 % dans le budget communautaire. France diplomatie, <http://www.france.diplomatie.fr/actual/dossiers/polafricaine/>, (site consulté le 10 mai 2002).

34. « L'aide déliée finance la réalisation d'un projet au profit du pays aidé sans considération d'origine des fournitures. Au contraire, l'aide liée consiste à exiger que les biens et services qu'elle permet d'acquérir soient achetés à des entreprises du pays bailleur. Cette exigence se traduit par une clause d'origine dans les contrats de financement des projets aidés ». Yves MARCHAND, *Une urgence : l'afro-réalisme. Pour une nouvelle politique de l'entreprise en Afrique subsaharienne*, Paris, La documentation française, 1996, p. 110.

35. Il s'agit de l'aide bilatérale, l'aide de l'UE étant déliée. Par ailleurs, au terme d'un débat de plusieurs mois, une position a été adoptée au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Cet accord prévoit un déliement de l'aide pour les PMA vis-à-vis de tous les membres du CAD, avec une entrée en application effective dès le 1^{er} janvier 2002.

36. Yves MARCHAND, *op. cit.*, p. 115.

37. *Idem*, p. 114.

38. Guy PENNE, *op. cit.*, p. 68.

39. *Idem*, p. 73.

Le déploiement de cette nouvelle stratégie explique l'importante participation française au FED ainsi que les contributions volontaires au groupe de la Banque mondiale lorsque la France estime que tel ou tel fonds d'aide multilatérale joue, à son profit, un rôle de levier ou de démultiplicateur, économique ou géopolitique.

Des résultats nuancés et menacés

En 1996, le rapport Marchand indiquait : « en ce qui concerne les aides du FED, les entreprises françaises ont pu se hisser, au cours des dernières années, au premier rang des parts de marché⁴⁰ ». Depuis, ces parts se seraient légèrement accrues pour atteindre un quart des marchés du FED⁴¹. Toutefois, la position de la France se trouverait notamment menacée par la vive concurrence des entreprises italiennes.

La traduction de ces performances en termes de commerce et d'investissement est à nuancer. « Certes, sur le plan économique la France demeure le premier client – et le premier fournisseur – du continent (africain) et quelques-unes de ses multinationales se taillent encore de confortables profits dans des pays où les coûts de production sont élevés, mais où le 'retour sur investissement' est le plus rapide du monde. Mais l'IDE a baissé de moitié entre 1995 et 2000 et pour beaucoup d'Africains le désengagement français est un fait⁴². »

Par ailleurs, le leadership de la France quant à l'orientation de la politique européenne d'aide se voit contrecarré par les « *elit donors* que sont le Royaume-Uni et les pays nordiques » dont l'ambition est de « faire définitivement disparaître les 'chasses gardées' » dans le domaine de l'aide au Sud⁴³. De la sorte, la contribution financière française au budget européen d'aide se trouve menacée de « dilution ». Le leadership français est également menacé par les activités de lobbying déployées par certains pays membres. « Aussi conviendrait-il de ne pas négliger l'influence indirecte qui peut s'exercer en amont du processus de décision auprès des cadres de la Commission. Le Royaume-Uni est passé maître dans un exercice destiné à influencer sur les 'décideurs' communautaires, à les convaincre si bien de la pertinence de ses positions qu'ils les font leurs. Cet exemple devrait être médité par la France⁴⁴. »

40. « Ainsi, pour les crédits du 6^e FED... les entreprises françaises ont obtenu 21,2 % des contrats, devant celles de l'Italie (16,5 %), du Royaume-Uni (10,1 %) et d'Allemagne (9,2 %) ». Yves MARCHAND, *op. cit.* p. 120.

41. Anne-Marie MOURADIAN, *art. cit.*, 1998.

42. Secrétariat d'État au commerce extérieur, *L'implantation française à l'étranger*, Paris, MINEFI – DREE, septembre 2001, p. 8. Les effectifs des filiales françaises en Afrique auraient diminué de 16 % sur la période 1998-2000.

43. Le rapport précise : « la France est la première visée du fait de l'ampleur de son 'champ' traditionnel ». Michel CHARASSE, *op. cit.*

44. Guy PENNE, *op. cit.*, p. 82.

De plus, les marchés escomptés pour les entreprises françaises restent souvent virtuels. En effet, « les lourdeurs administratives et réglementaires des processus bruxellois, le cloisonnement des administrations, l'absence de direction politique font qu'aujourd'hui les fonds communautaires sont enlisés. Fin 2000, il restait encore près de 9 milliards d'euros à décaisser pour les seuls fonds du FED, soit trois fois le montant annuel de l'aide bilatérale française. Et on ignore le taux réel de décaissement de l'aide financée sur le budget communautaire, soit près de 7 milliards de francs⁴⁵ ». En fait, « l'Europe n'est pas à la hauteur de ses engagements et de ses responsabilités. Son cadre fonctionnel, sa bureaucratie centralisée⁴⁶, ses lourdeurs procédurières et ses contradictions limitent son influence dans le débat sur les valeurs, les objectifs et les moyens. La France, premier contributeur au FED, est en droit de s'interroger sur la lisibilité et l'efficacité de sa dotation⁴⁷ ».

Certes, l'Union européenne a récemment réformé son dispositif d'aide notamment par la création d'un nouvel organisme, EuroAid, destiné à améliorer la coordination de la politique d'aide tout en renforçant les capacités de gestion de la Commission. Plus de 150 États, territoires ou organisations sont bénéficiaires des aides gérées par EuroAid, dont l'efficacité reste toutefois contestée par de nombreux experts, qui persistent dans leurs critiques des lourdeurs administratives qui continuent à retarder le financement effectif de projets approuvés⁴⁸.

Dans ce contexte, en matière d'aide extérieure, certains envisagent de faire jouer le principe de subsidiarité qui implique de s'en remettre au niveau hiérarchique inférieur, s'il se révèle plus efficace.

45. Michel CHARASSE, *op. cit.*

46. Pour justifier son manque d'efficacité, la Commission européenne a mis en avant le manque d'effectifs qui l'oblige à avoir recours à la sous-traitance : « l'aide extérieure représente 90 % des dépenses totales de sous-traitance de la Communauté ». Guy PENNE, *op. cit.*, p. 76.

47. Yves TAVERNIER, *La coopération française au développement, rapport au premier ministre*, 1999, La Documentation française, cité par Guy PENNE, *op. cit.*, pp. 91-92.

48. « La portée de la création de l'agence 'EuroAid' n'est pas claire. *A priori*, il y aurait tout lieu de se féliciter de la création d'une structure professionnalisée fonctionnant selon le principe de la délégation des compétences. Mais, d'une part, cette réforme n'est pas complète dans la mesure où l'agence n'en est pas véritablement une, notamment parce qu'elle continue de fonctionner dans le cadre budgétaire de la commission, sauf pour ce qui concerne le FED. D'autre part, les modalités du contrôle politique de cette agence, destinée à rationaliser, à juste titre, la 'comitologie' qui régnait jusqu'à présent, n'ont pas été explicitées, ou sans grande transparence si elles l'ont été. Il faut dire, aussi, que l'opacité dont font preuve nombre de délégations de la commission européenne dans les pays ACP à l'égard des pays membres de l'Union européenne ou des organisations de la société civile ne plaide pas en faveur d'une délégation accrue aux structures du terrain. » Haut conseil de la coopération internationale, *La mise en œuvre de l'accord de Cotonou entre l'Union Européenne et des pays ACP*, Paris, HCCI, 2001, (non paginé).

La rebilatéralisation de l'aide

En fait, deux voies apparaissent possibles. D'une part, si l'on considère que « s'en remettre toujours plus à l'Europe, en confiant désormais le quart de notre effort en la matière à un canal communautaire totalement bouché dans le sens du retour, constitue la pire option politique et économique⁴⁹ », il conviendrait de privilégier l'aide bilatérale au détriment de l'aide multilatérale pour maximiser les effets de retour. Néanmoins, cette option radicale ne semble devoir être retenue notamment parce qu'elle susciterait l'isolement de la France dans le cadre européen.

D'autre part, on peut envisager une certaine décentralisation de la mise en œuvre de l'aide européenne comme le réclamait la France. « La mise en œuvre de l'aide communautaire [européenne] devrait être déléguée aux opérateurs de celui des États membres dont l'aide au pays bénéficiaire est la plus importante⁵⁰. » Cette revendication semble avoir été entendue car la réforme du dispositif d'aide de l'UE met en avant, outre la nécessaire coordination et complémentarité des actions des divers bailleurs de fonds, la possibilité de délégation de la gestion des crédits du 9^e FED aux États membres ou à leurs agences d'exécution dans le cadre de cofinancements⁵¹. Dans le domaine de l'aide européenne, le principe de subsidiarité fondé sur la division du travail en fonction des avantages comparatifs est admis. Dans ce contexte, on peut penser que la France se trouverait d'une certaine manière en mesure de récupérer dans son ancien pré carré francophone la gestion d'une partie des contributions de ses partenaires à l'APD communautaire. Néanmoins, ce qui est valable pour la France, l'est également pour ses partenaires qui possèdent leurs propres zones d'influence, le risque étant que l'application du principe de subsidiarité débouche à terme sur un nouveau partage du continent africain entre puissances européennes.

Chirac « l'africain », nouvellement réélu, pourrait instrumentaliser la subsidiarité pour tenir sa promesse d'un « retour » de la France en Afrique. Par ailleurs, la nomination d'un ministre délégué à la coopération et à la francophonie dans le deuxième gouvernement Raffarin semble attester de cette volonté, à moins qu'il s'agisse simplement d'un effet d'annonce. De plus, le retour de la France en Afrique pourrait utiliser le levier du NEPAD.

49. Michel CHARASSE, *op. cit.*

50. Guy TAVERNIER, *op. cit.*, p. 87.

51. « La France souhaitait depuis longtemps cette prise en compte de l'expérience des États qui mènent une aide bilatérale de longue date, afin de favoriser la complémentarité des actions et d'éviter le recours aux bureaux d'assistance technique ». Jean-Yves GATEAUD, *Accord de partenariat entre les États ACP et la Communauté européenne*, Rapport à l'Assemblée nationale, n° 3601, Paris, Assemblée nationale, 13 février 2002, <http://www.assemblee-nationale.fr/legislatures/11/pdf/rapports/r3601.pdf> (non paginé).

Le NEPAD : un nouveau levier pour l'aide française en Afrique ?

Le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)⁵², est né de la fusion du Programme de renaissance de l'Afrique pour le millénaire lancé en janvier 2001 par l'Afrique du Sud, le Nigeria et l'Algérie et du plan Oméga avancé en juin de la même année par le Sénégal⁵³. Ce projet conçu par les chefs d'État africains vise la relance économique du continent, l'éradication de la guerre, de la pauvreté et des pandémies à l'horizon 2015⁵⁴.

Les moyens pour atteindre ces objectifs sont la bonne gouvernance (telle que définie par les institutions de Bretton Woods), l'ouverture des économies, des mesures partielles d'annulation de la dette, une aide extérieure accrue et un accès plus important aux marchés des pays du Nord⁵⁵. La croissance (de 7 % au minimum par an) empruntant un sentier néo-libéral serait accélérée par un afflux massif d'investissements privés directs étrangers (IDE). Le besoin annuel de financement extérieur serait de l'ordre de 12 pour cent du PIB, c'est-à-dire 64 milliards de dollars. Les Africains escomptent qu'une bonne partie de cette somme proviendra de l'APD. De nombreux projets d'investissement à caractère régional sont prévus notamment dans les infrastructures de communication (chemins de fer, routes, aéroports...), laissant présager d'importants marchés, même si les Africains ont émis le souhait d'un partage 2/3, 1/3 respectivement pour les entreprises du Nord et africaines.

Le Président français a saisi l'opportunité de la création du NEPAD pour renforcer son rôle de porte-parole du continent en proposant l'adoption du « Plan de Gênes pour l'Afrique⁵⁶ » lors du sommet du G8, puis en réunissant plusieurs chefs d'États membres du comité de pilotage du NEPAD à Paris, en février 2002. De plus, pendant la campagne présidentielle, Jacques Chirac a effectué un voyage éclair à la conférence de Monterrey, en mars 2002, pour

52. Le texte de présentation du NEPAD est disponible en français à l'adresse suivante : <http://www.g8.gc.ca/genoa/docs/npda.pdf>

53. Cette initiative apparaît comme la première manifestation de la volonté de prise en main de son devenir par le continent, même si une tentative de moindre ampleur réalisée il y a une vingtaine d'années avec le « Plan de Lagos » n'avait pas eu de suite durable.

54. Ce plan apparaît utopique à certains mais : « côté occidental, on veut d'autant plus croire à une Afrique qui s'auto-disciplinerait que nul n'a plus envie de jouer au gendarme sur un continent à la dérive ». Stephen SMITH, « Paris veut relancer le développement de l'Afrique », *Le Monde*, 8 février 2002.

55. En ce qui concerne l'UE : cette priorité a trouvé sa première traduction avec l'initiative « tout sauf les armes » adoptée par le Conseil du 26 février 2001 afin d'étendre le libre-accès au marché communautaire en franchise de droits et contingents à tous les produits originaires des pays les moins avancés à l'exception des armes et des munitions. De leur côté, les États-Unis ont mis en place l'African Growth and Opportunity Act (AGO) qui constitue le pendant américain de la convention de Cotonou. L'appropriation des prescriptions du post-consensus de Washington dans le cadre du NEPAD est perçue par certains comme une manifestation de la domination du Nord. Ainsi un journal africain titrait récemment : « Europe Tries to Recolonise Africa Through Nepad ». *The Herald* (Harare), *Opinion*, 23 avril 2002.

56. Ce plan spécifie son soutien au NEPAD.

promouvoir le NEPAD. Ce programme semble porteur tant en termes politiques qu'économiques, si bien qu'il semble raviver la rivalité franco-britannique sur la question du leadership de la défense de l'Afrique. En effet, le premier ministre britannique, après avoir déclaré que l'Afrique serait la priorité de son second mandat, s'est rendu sur le continent, notamment au Sénégal, en février 2002, pour se présenter comme « l'apôtre du NEPAD⁵⁷ ».

De plus, l'attrait du NEPAD se trouve renforcé par le fait qu'il fait référence à l'immigration, préoccupation croissante de plusieurs pays européens⁵⁸. Le développement de l'Afrique serait censé réduire voire même inverser les flux migratoires⁵⁹.

Le NEPAD semble de plus en plus retenir l'attention des bailleurs de fonds, au moins dans les discours officiels. Néanmoins, le consensus « mou » qui s'est dégagé lors de la conférence de Monterrey, en mars 2002, ne saurait cacher les divergences entre l'Europe et les États-Unis concernant le dosage des composantes de l'appui à l'Afrique. Les Européens prônent une forte augmentation de l'aide publique tandis que les Américains souhaitent privilégier le commerce et l'investissement privé en tant que moteur du développement.

Le sommet du G8 de Kananaskis n'a pas vraiment gommé ces divergences qui consolident le caractère « virtuel » du NEPAD. En effet, d'une part, l'élaboration du NEPAD s'est faite sans consultation réelle des populations et d'autre part, certains chefs d'État promoteurs du plan ne brillent pas par le caractère démocratique des régimes qu'ils président.

Conclusion

À une stratégie d'européanisation des coûts afférents à ses obligations néocoloniales, la France a tenté de substituer une stratégie de maximisation des avantages à travers la politique européenne d'aide. Les résultats de cette stratégie d'instrumentalisation n'apparaissent pas réellement probants, tant en ce qui concerne la captation des marchés que dans l'orientation des flux d'aide multilatérale de l'UE.

Néanmoins, de nouvelles opportunités se présentent. D'une part, la réforme du dispositif d'aide de l'UE ouvre la voie à une certaine rebilatéralisation de l'aide. D'autre part, l'initiative NEPAD pourrait constituer un nouveau vecteur de la politique africaine de la France.

57. Annie THOMAS, « Tony Blair, apôtre du Nouveau partenariat pour le développement en Afrique », Agence France Presse, Dakar, 10 février 2002.

58. Il convient de noter que la France, l'Allemagne et l'Italie souhaitaient intégrer les politiques d'immigration et du droit d'asile dans le corps de la convention de Cotonou. De plus la montée de l'extrême-droite en Europe, renforce les préoccupations concernant les flux d'immigration.

59. Voir le plan Oméga.

Va-t-on assister au retour de la France en Afrique promis par le Président français ?

Ce retour est incertain car la priorité actuelle va à la politique intérieure. Après le choc du premier tour des élections présidentielles, il convient avant tout de proposer à certaines couches de la population une autre issue que l'extrémisme de droite. Dans ces conditions, la priorité accordée à l'Afrique affichée dans les discours officiels aura du mal à trouver une traduction concrète.