

Un Natitingou 2 pour la coopération au développement. Pourquoi une avant-garde franco-allemande reste nécessaire

ANNE FRIEDERIKE RÖDER *

En 1991, les ministres français et allemand de la Coopération au développement, Edwige Avice et Carl-Dieter Spranger, partaient ensemble au Bénin. But du voyage : devenir l'avant-garde de la coopération au développement européenne. Ce déplacement commun ainsi que la déclaration commune élaborée dans la ville de Natitingou étaient une première mondiale, selon le journaliste Bartholomäus Grill de l'hebdomadaire *Die Zeit*.

Dix-sept ans plus tard, force est de constater que l'initiative n'a pas été suivie de beaucoup d'effets. Le traité de l'Élysée prévoyait déjà une coordination étroite dans le domaine de l'aide au développement. Cependant, lors des conseils des ministres franco-allemands de 2006 et 2007, les initiatives se limitèrent à un seul projet en Afrique centrale. De manière générale, la coopération entre la France et l'Allemagne dans le domaine du développement n'est ni stratégique ni approfondie. Pour le moment, elle se résume surtout à un échange de fonctionnaires ou d'employés entre les ministères et les banques de coopération au développement et à des accords pour faciliter le détachement d'experts et les cofinancements. Néanmoins, l'idée d'une avant-garde franco-allemande reste pertinente et un nouveau Natitingou s'impose, bien que la donne ait changé depuis.

Aujourd'hui, plusieurs initiatives européennes et internationales élaborées existent dans le domaine de la coopération au développement et ont modifié la situation. Ces initiatives visent toutes à une meilleure coopération, voire à une harmonisation entre bailleurs. La déclaration de Paris, à laquelle tous les États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et beaucoup de pays partenaires ont souscrit, en est un bon exemple : elle fixe des indicateurs et des objectifs pour l'année 2010 afin d'augmenter l'efficacité de l'aide. C'est elle qui définit le cadre de l'aide occidentale.

L'initiative européenne la plus pertinente est le code de conduite sur la complémentarité et la division du travail, adopté en 2007 sous la présidence allemande de l'Union européenne (UE). L'idée sous-jacente est que l'efficacité de l'aide ne peut être améliorée que si chaque bailleur se concentre sur ses avantages comparatifs et sur un nombre restreint de pays. Cette stratégie très ambitieuse pose la question de sa mise en œuvre. Plusieurs risques doivent être gérés : il faut éviter notamment que le code mette les différents États et agences de coopération en compétition et ainsi ne les incite pas à une vraie coopération. En outre, la concentration de chaque bailleur sur certains secteurs et pays ne doit pas conduire à ce que de nouveaux pays soient « orphelins » de l'aide ou des secteurs négligés.

C'est dans ce contexte qu'une avant-garde franco-allemande potentielle devrait s'inscrire. Les initiatives ne formant qu'un cadre qui doit être interprété et mis en œuvre par les États membres, une bonne coopération franco-allemande pourrait être une réelle plus-value.

* Anne Friederike Röder est employée auprès de l'Agence de coopération technique allemande (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ), au secteur « Bonne gouvernance et démocratie ». L'auteur tient à remercier Dr. Albrecht Stockmayer pour son aide dans l'élaboration de l'idée de cet article.

Une telle avant-garde est même nécessaire au vu des initiatives européennes et du fait que la coopération au développement reste une compétence partagée entre l'UE et les États membres. On pourrait donc se demander si une communautarisation complète de l'aide ne serait pas une solution plus simple.

Malgré plusieurs avantages potentiels, une européanisation totale de l'aide n'est politiquement pas faisable en ce moment. Aucun donneur ne peut renoncer à une certaine visibilité de son aide, ne serait-ce qu'à cause de ses contribuables. De toute façon, une communautarisation n'est pas souhaitable. Tout d'abord, la Commission ne dispose pas des mêmes instruments que ses États membres. Elle se concentre beaucoup plus sur l'aide budgétaire directe que beaucoup d'autres donneurs ; par ailleurs, plusieurs donneurs européens disposent d'agences de mise en œuvre ou de services comme France coopération internationale (FCI). Une communautarisation pourrait conduire à un déséquilibre des instruments si ces opérateurs bilatéraux n'existent plus.

La question des instruments révèle aussi qu'il existe encore différentes approches de la coopération au développement parmi les donneurs européens, Commission comprise. L'initiative Nordic ¹, par exemple, est une illustration de la coopération de plusieurs donneurs européens en dehors de l'UE. Il serait difficile – et même contre-productif – d'accommoder ces différentes conceptions. Le choix de l'approche doit se faire au niveau du pays, au cas par cas, pour assurer que l'aide soit la mieux adaptée possible.

En outre, la coopération au développement a aussi une dimension politique. L'Union européenne, dans le traité de Cotonou, a inventé l'instrument du dialogue politique avec les pays partenaires. La délégation européenne seule a peu de poids dans un tel dialogue si elle n'est pas soutenue par les États membres. De plus, les pays partenaires préfèrent souvent discuter avec un autre État qui connaît lui-même les problèmes auxquels ils sont confrontés plutôt qu'avec une bureaucratie difficile à appréhender. Il en est de même pour les dialogues plus techniques menés à d'autres niveaux de l'État qui doivent accompagner tout projet de coopération.

Finalement, en dépit des avancées, la Commission européenne est toujours trop inefficace. En termes de ressource financière et de taille, elle peut être comparée à la Banque mondiale. Néanmoins, l'influence de cette dernière lui est bien supérieure. « La superposition d'objectifs et de procédures [...] est pour beaucoup dans la réputation de complexité bureaucratique qui est faite aux institutions européennes » : comme le souligne la dernière revue des pairs de l'OCDE², la Commission a toujours du mal à déployer son potentiel réel. Les donneurs bilatéraux restent donc primordiaux pour le moment.

En conséquence, une initiative franco-allemande s'impose aujourd'hui. La France et l'Allemagne montreraient comment deux pays peuvent coopérer et se compléter afin d'accroître l'efficacité de leur aide. Ceci ferait aussi avancer les discussions au niveau européen et faciliterait la mise en œuvre du code de conduite.

L'Afrique de l'Ouest s'impose comme région de coopération : ce n'est pas par hasard qu'en 1991 les ministres français et allemand de la Coopération au développement avaient décidé de voyager ensemble au Bénin et non au Vietnam. Il s'agissait alors de rassurer les pays d'Afrique de l'Ouest : la fin de la guerre froide et l'aide destinée aux pays de l'ancien bloc soviétique ne seraient pas synonyme d'une baisse de l'aide à leur rencontre. Aujourd'hui,

¹ Le Danemark, la Finlande, la Norvège, la Suède, les Pays-Bas, l'Irlande et le Royaume-Uni font partie du groupe des bailleurs « Nordic + ».

² OCDE, Direction de la coopération pour le développement (DCD-CAD), « Communauté européenne (2007), Examen du CAD par les pairs. Principales conclusions et recommandations », <www.oecd.org/document/0/0,3343,fr_2649_34603_38904632_1_1_1_1,00.html>.

plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, parmi lesquels des pays francophones, sont considérés comme des « orphelins » de l'aide par l'OCDE. Selon l'organisation non gouvernementale (ONG) Oxfam, la France prévoit de supprimer 49 millions d'euros de subventions pour cette région en 2009.

L'Afrique de l'Ouest a longtemps été la chasse gardée de la France, mais a beaucoup changé depuis 1989 : selon certains observateurs, Paris a « lâché » ou « perdu » l'Afrique depuis. La coopération française avec plusieurs pays africains a fortement diminué. Aujourd'hui, l'aide se concentre surtout sur l'effacement de la dette ou est canalisée par des institutions multilatérales. Le retour aux années 1980 n'est pas souhaitable – le rapport Michailof³ a confirmé que le gros de l'aide de cette décennie n'a pas été effectif – mais y a-t-il d'autres alternatives à la Françafrique que le retrait ?

Le but proclamé de la politique française envers l'Afrique des années 1990 était « ni ingérence, ni indifférence ». Une redéfinition fondamentale des relations entre la France et l'Afrique est difficile à réaliser : les réticences sont nombreuses, dans l'hexagone comme dans les pays partenaires, et Paris a perdu beaucoup de la confiance nécessaire pour un tel changement. Une coopération franco-allemande pourrait être l'issue : l'Allemagne est, après la France, le pays de l'Union européenne le plus actif en Afrique francophone, non seulement sur le plan de la coopération au développement, mais aussi sur le plan diplomatique. Elle est par exemple le seul pays européen avec la France à avoir une ambassade à Lomé. En même temps, son engagement reste peu effectif : il lui manque le poids et les connaissances dont Paris dispose, même si Berlin est beaucoup plus facilement reconnu comme « honnête courtier ».

Une étroite coopération sur le plan politique, financier et technique en Afrique de l'Ouest pourrait donc servir aux deux pays, mais aussi au-delà : elle pourrait constituer un exemple de bonnes pratiques aux initiatives de l'OCDE et de l'UE et surtout aider de manière plus efficace les pays ouest-africains à atteindre leurs objectifs de développement – à condition que, cette fois, l'initiative ne s'arrête pas à l'annonce d'une déclaration commune, mais que la première mondiale soit suivie de plusieurs saisons de représentation.

³ S. Michailof (dir.), *À quoi sert d'aider le Sud ?*, Paris, Economica/Agence française de développement, 2006.