

L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT EUROPÉENNE EST-ELLE EFFICACE?

Table des matières

Comment mesurer le succès de la coopération ?.....	1
L'aide européenne veut renforcer son influence sur les droits de l'homme.....	3
L'UE tente d'aider la Corne de l'Afrique à affronter El Niño	4
L'aide européenne se casse les dents sur la crise migratoire.....	6
La crise des réfugiés chamboule l'aide au développement.....	7



Avec le soutien de

BILL & MELINDA GATES foundation



L'aide publique au développement devrait devenir plus transparente. [DFID/Flickr]

INTERVIEW

Comment mesurer le succès de la coopération ?

L'impact réel de l'aide au développement doit être mis sous surveillance permanente. EurActiv Allemagne a interrogé Sarah Holzapfel, de l'Institut allemand de développement.

Le Dr Sarah Holzapfel est économiste agricole et chargée de recherche au département des politiques de développement bilatérales et multilatérales de l'Institut allemand de développement. Dans son rapport sur l'évaluation de la coopération au développement, elle s'est penchée sur les indicateurs utilisés par onze organisations internationales pour mesurer le succès de leurs projets

Vous avez mené cette évaluation de la mesure de l'aide au développement pour le ministère fédéral du développement et de la coopération économique (BMZ). Les paramètres utilisés sont-ils efficaces ?

Mesurer le succès de la coopération au développement est très compliqué. Pour agréger des données de différentes périodes, on sélectionne 15 ou 20 paramètres parmi la liste des indicateurs traditionnels, qui sont en réalité tous très superficiels. Si on prend en compte le nombre d'enseignants formés, par exemple, les résultats ne sont souvent pas très bons. Ils montrent seulement que des enseignants ont été formés, et combien. Alors que la question serait plutôt de savoir si les étudiants ont appris. On ne peut donc pas tirer de conclusions importantes de ces indicateurs.

Le public critique le manque de preuves de l'efficacité de l'aide au développement. Les organisations sont donc confrontées à la tâche difficile de mesurer leur succès. Comment avez-vous construit votre évaluation ?

C'est une question difficile. Les données agrégées sont récentes. Les premières tentatives ont eu lieu dans les années 2000. Les donateurs sont encore en train d'apprendre comment adapter leurs systèmes pour les rendre efficaces.

Les indicateurs qu'ils utilisent disent par exemple que 80 % des

Suite de la page 1

projets ont atteint 80 % de leurs objectifs. Cela peut en effet fournir une information sur la fonctionnalité ou non des projets. Et, bien sûr, il est intéressant de mesurer certains effets agrégés et d'en informer le public. Mais si on veut évaluer le résultat concret dans le contexte des objectifs de développement durable (ODD), il faut mener une analyse plus approfondie au niveau national.

Qu'est-ce que cela implique ?

Les donateurs doivent mesurer l'impact de leurs projets. Les questions comme « combien de kilomètres de route avons-nous construit », ou « combien de litres d'eau avons-nous fournis » doivent être complétées par l'impact qu'ont eu, et continuent d'avoir, ces projets : « comment les vies de nos groupes cibles ont-elles changé », « les revenus ont-ils augmenté », « la sécurité alimentaire est-elle meilleure ».

C'est le genre de questions qui devrait être automatiques dans le cadre des ODD ou de l'initiative internationale pour la transparence de l'aide (IATI). Quelles sont les prochaines étapes ?

Un rapport sur ces résultats remplirait une partie des obligations de transparence générales des donateurs. Pour moi, les donateurs devraient enregistrer tous leurs projets et leurs résultats dans une base de données centrale accessible à tous, partout dans le monde. Cela serait très pratique pour les habitants et les gouvernements des pays en voie de développement et leur

donnerait une vue d'ensemble de ce qui est financé et des résultats qu'ils peuvent en attendre. Les organisations pourraient aussi mieux partager leurs informations et mieux coopérer avec les gouvernements locaux.

Ainsi, les Allemands pourraient voir exactement quels projets sont financés avec l'argent public.

La transparence de l'aide au développement est aussi un problème en Allemagne. Nous fournissons moins d'informations que les Français, par exemple. Les donateurs multilatéraux, comme la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement ou les banques de développement américaines, comme la Banque interaméricaine de développement, ont un fonctionnement tout à fait différent. On y fournit encore plus de transparence quant aux documents, aux propositions de projets, aux rapports, etc. Les donateurs bilatéraux pourraient apprendre beaucoup de ce système.

Les normes de l'IATI permettraient d'améliorer la transparence. Par contre, la présentation des résultats des projets est moins satisfaisante. Les donateurs se limitent en général à publier leurs dépenses et l'origine des fonds, pas leurs résultats.

C'est peut-être lié aux critiques selon lesquelles les fonds publics sont mal utilisés dans les projets de développement ?

C'est l'un des facteurs qui revient souvent, et c'est peut-être une raison de ne pas tout rendre public, parce que certaines choses sont mieux gérées

de manière interne. Bien sûr, si les résultats ne sont pas toujours positifs, l'aide au développement en souffre, mais il est également évident que tous les projets ne peuvent pas être des succès. Il n'empêche, de plus en plus de financements publics alimentent les projets de développement et il est important que le public sache où va son argent.

Des indicateurs significatifs quant à la qualité et à la quantité de l'évaluation ne rendraient pas seulement les projets plus transparents, cela aiderait aussi les organismes se comparer entre eux.

Les systèmes actuels sont en effet incomparables. Ils s'appuient tous sur des facteurs différents. L'évaluation des types de projets utiles et de ceux qui ne le sont pas est également limitée.

Comment votre étude permettra-t-elle de rendre la coopération au développement plus efficace à l'avenir ?

En plus de l'enregistrement central des données et d'une combinaison de transparence et d'évaluation, je pense qu'il est très important d'impliquer les pays partenaires dans l'analyse. Les projets de développement touchent à des principes importants, comme la propriété, l'alignement et la coordination. Chaque projet a son propre système d'évaluation, parallèle aux systèmes mis en place par le pays en question. Les donateurs devraient faire plus d'efforts pour harmoniser leurs systèmes. Cela permettrait de faire faire un bond en avant à la coordination et à la transparence dans le domaine.

L'aide européenne veut renforcer son influence sur les droits de l'homme

L'UE se sert depuis plus de 20 ans de l'aide au développement comme levier d'action en faveur des droits de l'homme dans les pays du Sud. Une stratégie parfois mal perçue par les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Le levier d'influence de l'aide européenne en matière de droits de l'homme a été passé au peigne fin par une consultation publique sur l'avenir de l'accord de Cotonou. Et le constat est unanime. Conditionner l'aide européenne au respect de droit de l'homme et de l'État de droit doit demeurer une exigence incontournable.

Adopté en 2000, cet accord régit les relations entre l'UE et les pays ACP sur le plan politique, économique et du développement. Et un de ses pivots repose les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit, que les deux parties s'engagent à respecter.

Révision de Cotonou

L'accord de Cotonou, qui arrive à échéance en 2020, doit évoluer, et la question de la conditionnalité de l'aide au développement européenne fait partie des sujets qui suscitent un bon nombre de réactions. L'ouverture officielle des négociations est prévue en octobre 2018.

Dans les résultats d'une consultation publique sur l'avenir de Cotonou après 2020, la Commission pointe un certain nombre de critiques formulé par les répondants (ONG, Parlements



L'annonce d'une 3^e candidature du président du Burundi, Pierre Nkurunziza, a plongé le pays dans le chaos. [Goran Tomasevic / Reuters]

nationaux, entreprises, think tank, etc.)

« Les répondants se sont en général montrés critiques de l'impact des mécanismes de l'accord de Cotonou sur l'amélioration des droits de l'Homme, de la démocratie, de l'État de droit et de la bonne gouvernance » souligne la Commission.

Parmi les critiques énoncées, le dialogue politique prévu entre l'UE et les pays ACP est « considéré comme trop formaliste, technique et centré sur l'UE ».

Ce dernier doit cependant être renforcé, car « il a permis d'attirer l'attention sur certains droits fondamentaux et certains aspects controversés des programmes de développement », souligne la Commission.

Le dialogue politique permis par Cotonou sur les sujets des droits humains et de la démocratie est aussi salué par certains contributeurs, comme le secrétariat général au aux affaires européennes. « Son intérêt est particulièrement marqué pour les pays avec lesquels les échanges bilatéraux des États membres de l'UE sont limités, et les opportunités de dialogue européen rares (Surinam notamment) », souligne la contribution française.

Dialogue avec le Burundi

Dans la pratique, le dialogue politique prévu par Cotonou a été

utilisé à de nombreuses reprises depuis l'entrée en vigueur de l'accord.

En cas d'échec du dialogue, l'article 96 de l'accord peut être activé, et permet de prendre des sanctions pouvant notamment aller jusqu'à la suspension de la coopération avec un pays.

Cet article a été utilisé assez régulièrement par l'UE en réponse à des coups d'État ou des violations des droits de l'homme, aux îles Fidji (2000 et 2007), au Zimbabwe (2002), en République centrafricaine (2003), en Guinée-Bissau (2004 et 2011), au Togo (2004) et à Madagascar (2010).

Mi-mars, l'Union européenne a d'ailleurs annoncé la suspension officielle de l'aide au développement au Burundi, plongé dans une grave crise, depuis que son président Pierre Nkurunziza a brigué un troisième mandat en avril 2015.

« Des projets financés par l'UE visant à assurer l'accès de la population aux services de base, mais sans acheminer les ressources financières par des comptes détenus par le gouvernement burundais, sont en cours d'élaboration » avait souligné le commissaire européen en charge du développement.

Avec une aide globale de quelque 430 millions d'euros pour la période 2015-2020, l'UE est le premier donateur du Burundi.

Suite de la page 3

Respect des droits de l'homme

Si l'inclusion du respect des droits de l'homme est aujourd'hui une condition incontournable dans les relations entre l'UE et les pays en développement, cela n'a pas été toujours le cas.

C'est à l'occasion de la signature d'une révision de la convention de Lomé en 1995 qu'une clause sur le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit a fait son entrée.

Cela a d'abord fait face à une opposition très forte de la part du groupe ACP, en raison des principes de non-interférence et de neutralité qui avaient caractérisés jusqu'ici la coopération internationale » souligne un rapport du Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM).

Dans la pratique, seule l'UE utilise finalement la dimension politique du partenariat. De leur côté, les pays ACP « ont en fait très rarement utilisé de leur propre initiative la clause de dialogue politique de l'accord de Cotonou » souligne l'institut allemand pour le développement.

Un futur débat tendu sur les droits LGBTI

Certains sujets demeurent toutefois extrêmement clivants entre les pays ACP – notamment africain – et l'Union européenne. Les droits des minorités sexuelles sont passés sous silence dans l'actuel cadre de l'accord de Cotonou.

La multiplication des législations contre les personnes LGBTI dans certains pays africains et le positionnement fort de l'UE sur le sujet promettent des tensions à venir dans la négociation du cadre post-Cotonou.

« Certains États membres voient [cette question] comme un possible cause de rupture de l'accord ou du moins un facteur de risque important dans le débat post Cotonou », souligne l'institut allemand pour le développement.

L'UE tente d'aider la Corne de l'Afrique à affronter El Niño

L'UE va verser 122 millions d'euros supplémentaires pour éviter que la crise humanitaire ne se transforme en famine généralisée. Certaines ONG critiquent le manque de vision de long terme de l'aide européenne.

La nouvelle aide européenne de 122 millions d'euros marque la gravité de la sécheresse entraînée par El Niño qui touche actuellement l'est de l'Afrique. Ce phénomène, qui se manifeste par une augmentation de la température à la surface de la mer, aggravée par le changement climatique, entraîne inondations et sécheresse.

L'Éthiopie, et ses quelque 100 millions d'habitants, est le pays le plus touché. Plus de 10 % de sa population dépend de l'aide alimentaire pour survivre.

C'est la pire des sécheresses depuis 50 ans : elle est encore plus grave que la famine de 1984-85, qui aurait fait un million de morts.

Les 122,5 millions d'euros promis par Christos Stylianides, commissaire européen en charge de l'aide humanitaire et de la gestion de crise, et Neven Mimica, commissaire à la coopération internationale et au développement, ont pour objectif de répondre aux besoins alimentaires les plus urgents de plus de 10 millions de personnes.

Malgré quatre mois de délai entre les promesses d'argent et la livraison de réserves alimentaires sur le terrain, l'UE espère soulager la pression sur la population avant l'été – qui est la saison des pluies en Éthiopie.

« Plus de 10 millions de personnes luttent pour se nourrir en Éthiopie, la situation humanitaire est très

préoccupante », a estimé Christos Stylianides. « L'UE agit : les nouveaux fonds nous permettront de mieux aider les plus vulnérables en Éthiopie »

Pas suffisant

En soi, un paquet d'aide à 122 millions d'euros n'est pas suffisant, comme l'ont vite souligné les ONG et le gouvernement éthiopien, et l'Éthiopie n'est pas le seul pays de la Corne de l'Afrique (qui inclut aussi l'Érythrée, la Somalie et Djibouti) à souffrir.

De fait, c'est un montant qui vient s'ajouter au plan d'urgence El Niño, annoncé en décembre 2015 et d'une valeur de 79 millions d'euros pour la région de la Corne de l'Afrique, et dont 43 millions ont déjà été versés à l'Éthiopie.

L'Éthiopie est déjà le plus grand bénéficiaire de l'aide au développement européenne. Elle reçoit 200 millions d'euros d'aide humanitaire depuis 2011 et bénéficie d'un programme d'aide au développement de 745 millions d'euros pour la période 2014-2020.

Le gouvernement d'Addis-Abeba soutient toutefois qu'il lui manque encore 650 millions de dollars pour atteindre les 1,4 milliard dont il a besoin pour répondre aux besoins les plus vitaux. « L'aide que nous recevons est jusqu'à présent trop faible et arrive souvent trop tard », a déclaré le Premier ministre Hailemariam Desalegn, le 17 mars.

Ce dernier a également affirmé que la crise des réfugiés en Méditerranée et dans le nord de l'Afrique avait éloigné l'attention des médias occidentaux de l'actuelle sécheresse dans l'est de l'Afrique qui affecte aussi des pays comme le Malawi et le Zimbabwe.

« L'Éthiopie ne devrait pas être négligée, malgré toutes les autres crises sévissant dans le monde », a ajouté Hailemariam Desalegn. « Mon pays mérite plus de soutien, car nous

Suite à la page 5

Suite de la page 4

accueillons aussi 750 000 réfugiés des pays voisins qui ont aussi besoin d'aide alimentaire.»

C'est exactement le problème auquel la Commission est confrontée : en allouant des fonds à la Corne de l'Afrique, elle aide des pays relativement stable et sécuritaire comme l'Éthiopie, bien qu'autoritariste, mais aussi des États faillis, en guerre civile ou touchés par le terrorisme islamiste comme la Somalie, l'Érythrée ou le Soudan du Sud.

Le commissaire Mimica a profité de ce voyage pour se rendre au Soudan, où il a promis 100 millions d'euros, dans le cadre du fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, établi en 2015 pour s'attaquer « à l'instabilité et aux causes de la migration irrégulière et des déplacements forcés ».

Depuis le conflit au Darfour, il y a plus de 10 ans, le Soudan compte environ 3 millions de personnes déplacées à l'intérieur de ses frontières.

Critiques

Même si la plupart des ONG ont accueilli l'aide supplémentaire annoncée par l'UE pour faire face à El Niño, les commentaires ont été accompagnés d'avertissements, de réserves et, dans un cas, d'un grand scepticisme. Oxfam a par exemple souligné l'importance d'encourager une production agricole locale et à petite échelle une fois que la crise serait passée.

Hannah Saarinen, conseillère politique de l'UE pour l'investissement dans l'agriculture, a déclaré à EurActiv que la sécurité alimentaire était une priorité dans l'UE, mais que la question était de savoir comment transformer cela en politiques.

ONE, une ONG cofondée par Bono en 2007, a salué « des actions positives » de l'UE, mais a souligné l'importance de mettre l'accent sur la nutrition.

« Durant la sécheresse de 2011, la Commission européenne avait adopté une approche pionnière consistant



La dernière grande sécheresse en 2009 a tué un grand nombre de bêtes en Éthiopie. [Oxfam/Flickr]

à fusionner l'aide humanitaire et les programmes de développement à long terme, pour renforcer la résilience face à de tels chocs à l'avenir», a expliqué Tamira Gunzburg, directrice de ONE à Bruxelles. « Puisque des chocs comme El Niño menacent cette avancée, les donateurs doivent rester aux côtés de ces pays. La Commission européenne devrait continuer d'investir dans des programmes visant à traiter et prévenir la malnutrition dans la Corne de l'Afrique et au-delà. Elle pourrait ainsi éviter la mort de près de la moitié des enfants de moins de 5 ans »

« L'aide européenne est beaucoup trop destinée à satisfaire les intérêts des entreprises européennes et pas ceux des pays qui ont désespérément besoin de notre aide », a pour sa part déclaré John Hilary, directeur de War on Want. « Le but de l'aide n'est pas de régler les symptômes à court terme, mais plutôt les problèmes structurels sur le long terme des pays d'Afrique orientale. »

« L'UE doit se concentrer sur le développement de capacités à long terme de l'Afrique, pour que le continent

n'ait plus besoin d'aide à l'avenir. Tout le reste ne fait que perturber le problème », a-t-il ajouté.

La Commission fait aussi l'objet de critiques au sein même de ses institutions. Le mois dernier, le PPE, le plus grand parti du Parlement européen, a demandé à ce que les fonds européens ne soient pas alloués à des régimes autoritaires de la Corne de l'Afrique.

Davo Ivo Stier, porte-parole de la commission développement, a pris pour exemple les 200 millions d'euros promis à l'Érythrée sur les cinq prochaines années, alors que les populations fuient le pays et son régime oppressif.

« Il est important de s'assurer que l'argent de nos contribuables n'assiste pas les régimes autoritaires. Nous avons souvent répété que la gouvernance démocratique, la transparence et la protection des droits de l'Homme devaient être les conditions sine qua non. Les programmes de développement doivent être plus transparents et les institutions européennes doivent mieux coopérer », a-t-il commenté.

L'aide européenne se casse les dents sur la crise migratoire

Face à la crise des réfugiés, l'UE met à contribution son aide au développement au service de la lutte contre les causes profondes de la migration. Mais l'efficacité de ces programmes n'est pas toujours au rendez-vous.



L'aide européenne est de plus en plus consacrée à la sécurité des frontières et la gestion de flux migratoire dans les pays en développement.

Les annonces de l'Union européenne pour faire face à la crise des réfugiés se sont accumulées depuis le début de la crise. L'aide au développement de l'UE, principal donateur international a été largement mise à contribution. Mais par le passé, les résultats n'ont pas toujours été au rendez-vous.

Au Sommet de la Valette sur la migration en novembre dernier, l'UE a lancé un fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique, destiné à répondre aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés.

Censé être plus rapide et plus flexible que l'aide au développement traditionnelle, le fonds ambitionne d'appuyer des programmes de développement porteurs d'emploi, en faveur de la sécurité alimentaire ou de la santé. Mais aussi – et surtout – des projets visant à améliorer la gestion migratoire dans les pays de la région du Sahel et de la Corne de l'Afrique notamment.

Pour l'heure, dix projets ont été adoptés et sont en passe de démarrer, parmi lesquels un projet d'amélioration des moyens de subsistance dans certaines régions d'Éthiopie d'où partent les flux migratoires auquel sera consacré une enveloppe de 67 millions d'euros, selon la Commission.

Autre projet bénéficiant d'un financement du fonds d'urgence, l'aide au retour de déplacés somaliens vers des zones stables du pays (50 millions d'euros).

Ce nouveau fonds d'urgence, censé répondre en partie à la crise migratoire en favorisant le développement des pays d'origine et de transit risque cependant de se heurter aux mêmes problèmes rencontrés par l'aide européenne.

Cour des comptes critique

Selon un rapport critique de la Cour des comptes européenne publié mi-mars sur une partie de l'aide européenne destinées à la thématique de la migration, l'UE peine à concrétiser le lien de cause à effet entre migration et développement.

Sur les deux programmes audités, qui concernent les « dépenses en matière de migration extérieure dans les pays du voisinage sud-méditerranéen et oriental » avant 2014, les retombées en matière de limitation de l'immigration sont peu visibles.

En cause, la difficulté d'évaluer les résultats de ces programmes, faute d'indicateurs fiables en matière d'immigration illégale en UE. Le saupoudrage de l'aide sur des projets de taille modeste n'aide pas non plus à faire un bilan concret des initiatives. Car faute de taille critique, de nombreuses initiatives sur le terrain n'ont de fait que peu d'effet sur les migrations de masse.

Un problème auquel pourrait bien se retrouver confronté le fonds d'urgence pour l'Afrique, dont le fonctionnement devrait être proche de celui des programmes étudiés par l'auditeur européen, selon Elizabeth

Collett, la directrice du Centre d'Études sur les Réfugiés.

Dérive sécuritaire

Autre biais de l'aide au développement sur le front de la migration, celui de la dérive sécuritaire. En effet, une partie importante des fonds européens sont dédiés à la gestion des flux de migrants, au détriment parfois des projets de développement.

Selon le rapport de la Cour, une majorité des programmes passés en revue « consacrait l'essentiel de leurs interventions à la prévention et à la détection de l'immigration irrégulière, y compris le contrôle aux frontières ».

« Nous nous inquiétons profondément que l'aide au développement européenne soit de plus en plus influencée par les intérêts de sécuritaires de l'UE. Mais renforcer la sécurité de la frontière des Etats afin de contenir les migrations n'a rien à voir avec l'aide aux populations en situation de pauvreté dans les pays en développement et l'inégalité extrême » rappelle Sara Tesorieri, en charge des politiques européennes en matière de migration chez Oxfam.

Cette orientation sécuritaire est d'ailleurs en passe de se concrétiser dans l'architecture générale de l'aide publique au développement. En février, les ministres du développement des pays de l'OCDE ont convenu d'élargir les règles de comptabilisation de l'aide au développement afin de couvrir davantage de dépenses liées au maintien de la paix et à la sécurité.

Le lien entre développement et migration

La doxa consistant à lier la réduction des tentations aux départs à la réduction de la pauvreté et la création d'emplois est elle-même sujette à débat.

« Des recherches de l'université

Suite de la page 6

d'Oxford soulignent qu'une augmentation du développement humain donnera probablement lieu à des niveaux plus élevés de mobilité, et non moins élevés » souligne Sara

Tesorieri.

Une vision également partagée par l'ONU. « Plus de développement entraîne plus de migration. Car toutes les personnes qui voulaient partir depuis longtemps, mais n'en avaient pas

les moyens, ont tout à coup les moyens de partir, donc elles quittent leur pays », avait expliqué François Crépeau, rapporteur spécial sur les droits des migrants aux Nations unies lors d'une visite à Bruxelles.

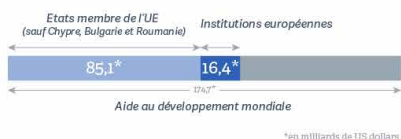
INFOGRAPHIE

L'accueil des réfugiés fait décoller l'aide des pays européens

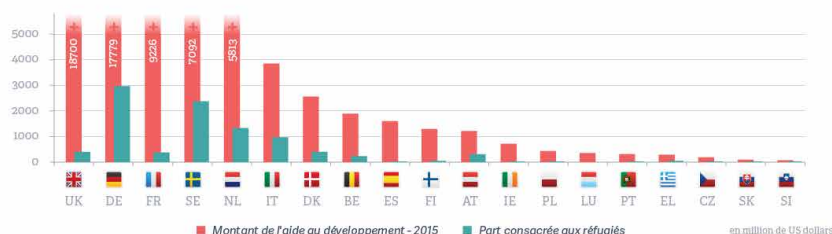
L'Europe est toujours le principal pourvoyeur d'aide au développement dans le monde. En 2015, son budget de solidarité internationale a fortement augmenté pour couvrir les coûts d'accueil des réfugiés.

Les pays européens et les institutions européennes ont représenté plus de la moitié de l'aide au développement mondiale.

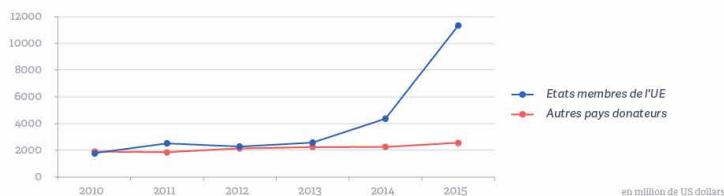
L'aide au développement européenne a augmenté deux fois plus vite que la moyenne mondiale.



De nombreux pays européens ont utilisé une partie importante de leur aide au développement pour financer l'accueil des réfugiés en 2015.



Ils ont aussi consacré une partie beaucoup plus importante de cette aide à l'accueil des réfugiés par rapport à la moyenne mondiale.



Source: OCDE

Avec le soutien de :



Pour de plus amples informations sur les éditions spéciales d'EurActiv...

Contactez-nous

Alexis Poulin
alexis.poulin@euractiv.com
+33 175 612 500

Aline Robert
aline.robert@euractiv.com
+33 175 612 503