



Jean-Pierre LLABRÉS

Expert Indépendant

*Man muß
schon denken
wie ein Held,
um wie ein
anständiger
Mensch
handeln zu
können.*

*Uno debe
pensar como
un heroe,
simplemente
para
comportarse
como un
ser humano
digno
de su
condición.*

*Il faut penser
en héros pour,
simplement,
se comporter en
être humain
digne
de ce nom.*

*One must think
as a hero,
simply
to behave as a
human being
worthy
of his
condition.*

May Sarton

Exemple
de
Dysfonctionnement
des
Institutions Européennes

en matière d'aide au développement des pays émergents

24 mars 2006

Adresse Postale :

21, place Foch
F-29260 Lesneven
France

Téléphones :

Fixes : 33 [0] 872 15 96 47
33 [0] 229 62 58 37
Portable : 33 [0] 666 10 79 33

E-mail :

Jean-Pierre.Llabres@laposte.net

Ceux qui persistent à vouloir élargir la réalité
aux dimensions de leurs rêves
échouent.

C'est pourquoi tout progrès humain est dû,
en définitive,
aux gens qui échouent...

George-Bernard SHAW

Table des matières

1.Point de départ.....	5
2.Perspective globale.....	5
3.Analyse documentaire.....	6
3.1.Lutte contre la pauvreté rurale	
COM (2002) 429 final du 25 juillet 2002.....	6
3.1.1.Quid de la pauvreté urbaine ?.....	6
3.1.2.Coordination & Cohérence.....	6
3.1.3.Nature de la pauvreté rurale.....	6
3.1.4.Cohérence des politiques.....	7
3.1.5.Échec des stratégies de développement.....	7
3.2.Commerce et Développement	
COM (2002) 513 final du 18 septembre 2002.....	7
3.3.Commerce de produits de base agricoles, dépendance et pauvreté	
SEC (2003) 908 du 13 août 2003.....	8
3.3.1.Double ineptie initiale.....	8
3.3.1.1.Commerce, dépendance et pauvreté.....	8
3.3.1.2.Produits vivriers & Produits de rente.....	8
3.3.2.Diversification économique.....	9
3.3.3.Les marchés des produits de base.....	10
3.4.Re-dynamiser les négociations relatives au programme de Doha,	
COM (2003) 734 final du 26 novembre 2003.....	11
3.5.Chaînes de produits de base agricoles, dépendance et pauvreté	
COM (2004) 89 final du 12 février 2004.....	11
3.5.1.Nature de ce document.....	11
3.5.2.Gestion des risques liés aux produits de base.....	11
3.5.3.Disparition inexplicquée.....	11

3.5.4. Quel commerce ?.....	12
3.5.5. Le secteur privé.....	12
3.6. Proposition de partenariat UE-Afrique à l'appui du développement du secteur du coton COM (2004) 87 final du 12 février 2004.....	12
4. Synthèse des vices cachés.....	12
5. Le cadre logique.....	13
6. Historique et évaluations.....	14
7. Raisons d'un tel dysfonctionnement.....	14
7.1. Cynisme ?.....	14
7.2. Incompétence & Inintelligence ?.....	15
8. Représentativité de l'analyse.....	15
9. Conclusion & Recommandations.....	15
9.1. Conclusion.....	15
9.2. Recommandations.....	15

1. Point de départ

Lors de sa session du 27 avril 2004, le Conseil « Affaires générales et relations extérieures » (AGEX), siégeant en formation « Développement », a adopté une série de conclusions relatives aux chaînes de produits agricoles de base, à la dépendance et à la pauvreté.

Ces conclusions ont été officialisées par la Note N° 8972/04 du 29 avril 2004 du Secrétariat général du Conseil Européen.

En l'occurrence, le Conseil « Affaires générales et relations extérieures » (AGEX) statuait sur deux Communications de la Commission Européenne (CE) adressées au Conseil et au Parlement Européens :

1. Chaînes de produits de base agricoles, dépendance et pauvreté :
Proposition de plan d'action de l'Union Européenne
COM (2004) 89 final du 12 février 2004
2. Proposition de partenariat UE-Afrique à l'appui du développement du secteur du coton
COM (2004) 87 final du 12 février 2004

D'une certaine manière, ces deux Communications de la CE constituaient une sorte d'aboutissement de la réflexion menée dans des documents antérieurs¹ :

1. Lutte contre la pauvreté rurale
Politique et approche de la Communauté européenne à l'égard du développement rural et de la gestion durable des ressources naturelles dans les pays en développement
COM (2002) 429 final du 25 juillet 2002
2. Commerce et Développement
Comment aider les pays en développement à tirer parti du commerce
COM (2002) 513 final du 18 septembre 2002
3. Commerce de produits de base agricoles, dépendance et pauvreté :
analyse des défis pour les pays en développement
SEC (2003) 908 du 13 août 2003
4. Re-dynamiser les négociations relatives au programme de Doha pour le développement :
l'optique de l'Union Européenne (UE)
COM (2003) 734 final du 26 novembre 2003

2. Perspective globale

De l'étude de tous ces documents, il ressort clairement que la lutte contre la pauvreté, dans les pays émergents, demeure l'objectif majeur de l'Union et de la Commission Européennes au travers de leurs activités en faveur du Développement.

Il apparaît tout aussi clairement que le commerce de marchandises², en tant que source de revenu pour une majorité de la population des pays émergents, en particulier pour les plus pauvres, les petits producteurs, pourrait être le secteur dans lequel un accroissement des revenus pourrait constituer une voie pour réduire la pauvreté.

Cette perspective globale paraît bien séduisante. Pourtant, l'analyse critique des documents précédents permet de détecter des défauts majeurs, sorte de « vices cachés », qui n'augurent rien de bon quant à la mise en œuvre ultérieure des projets envisagés.

Ces vices cachés relèvent de la désinformation délibérée par cynisme, dans un but indiscernable, ou involontaire par ignorance, incompetence ou inintelligence.

1 Liste non exhaustive.

2 Pléonasme ?

3. Analyse documentaire

3.1. Lutte contre la pauvreté rurale

COM (2002) 429 final du 25 juillet 2002

3.1.1. Quid de la pauvreté urbaine ?

Bien qu'en matière d'aide au développement des pays émergents l'action de l'UE s'inscrive dans la perspective de la lutte contre toute forme de pauvreté, ce texte écarte la lutte contre la pauvreté urbaine ; d'emblée et sur base d'une justification discutable.

Le premier argument présenté qui, par sa position, se veut le plus fort est que « *la pauvreté et la faim sont des problèmes essentiellement ruraux* » (page 3). « Essentially » ne signifiant pas « exclusivement », il existe donc bien pauvreté et faim en tant que problème urbain. Il aurait été souhaitable de préciser si ce problème urbain est pris en compte, par ailleurs, dans le cadre de la problématique de lutte contre la pauvreté.

Dans l'affirmative, la priorité donnée à la lutte contre la pauvreté rurale est parfaitement légitime. Dans la négative, cette priorité constitue une grave lacune dans l'analyse du problème de la pauvreté.

3.1.2. Coordination & Cohérence

« *La présente communication cherche à mettre un terme au manque de coordination et de cohérence des actions communautaires menées en milieu rural.* » (page 4).

En lisant cela, le citoyen et contribuable européen (CCE) ne peut manquer de s'interroger :

1. Depuis tant d'années que l'UE finance l'aide au développement des pays émergents, est-ce la première fois que l'on se soucie de coordination et de cohérence ?
2. Ou, ce souci de coordination et de cohérence existe-il depuis l'origine de l'aide au développement des pays émergents par l'UE et en est-elle incapable depuis toujours ?

3.1.3. Nature de la pauvreté rurale

En page 6, telle qu'elle est présentée, on peut ne pas partager la hiérarchisation qui est faite des caractéristiques du problème que constitue la pauvreté rurale. Le tableau ci-dessous propose une hiérarchisation différente de ces caractéristiques.

La pauvreté rurale est un problème complexe, qui présente de multiples facettes et plusieurs aspects importants, se caractérisant par :	
(1) de bas revenus et une faible consommation découlant de la faible productivité des activités rurales.	I (2) l'inégalité dans la propriété des moyens de production et l'accès à ceux-ci.
(2) l'inégalité dans la propriété des moyens de production et l'accès à ceux-ci.	II (1) de bas revenus et une faible consommation découlant de la faible productivité des activités rurales.
(3) la précarité de la santé, de l'éducation et de la situation nutritionnelle des populations rurales.	III (5) la vulnérabilité aux risques.
(4) la dégradation des ressources naturelles qui constituent la principale source de revenu des populations rurales.	IV (4) la dégradation des ressources naturelles qui constituent la principale source de revenu des populations rurales.
(5) la vulnérabilité aux risques.	V (3) la précarité de la santé, de l'éducation et de la situation nutritionnelle des populations rurales.
(6) le manque de pouvoir politique des pauvres des zones rurales.	VI (6) le manque de pouvoir politique des pauvres des zones rurales.

Bien entendu, la modification de la hiérarchie des caractéristiques implique automatiquement celle, strictement symétrique, des objectifs de la politique (page 8) à mettre en œuvre.

3.1.4. Cohérence des politiques

« Outre la coopération au développement, de nombreux autres politiques communautaires peuvent contribuer à la réduction de la pauvreté rurale et au développement durable, comme le commerce, l'agriculture, la pêche, l'aide alimentaire, la recherche et le développement des technologies, l'environnement, la prévention des conflits et les flux migratoires. » (page 21).

À lire cette phrase, on n'ose imaginer que la Coopération au Développement n'intégrerait pas déjà des composantes aussi importantes que le commerce, l'agriculture, la pêche, l'aide alimentaire, la recherche et le développement des technologies, l'environnement, la prévention des conflits et les flux migratoires. Ce serait une énormité !

On veut croire qu'il faut comprendre : « Les politiques communautaires spécifiques, menées dans les États Membres, en matière de commerce, d'agriculture, de pêche, de recherche et de développement des technologies, d'environnement, de prévention des conflits et des flux migratoires doivent impérativement être cohérentes avec les actions menées, dans les pays émergents, en ces mêmes domaines dans le cadre de la coopération au développement ».

3.1.5. Échec des stratégies de développement

« De nombreux pays en développement restent fortement tributaires de la production de matières premières en raison de leur héritage historique, de l'échec des stratégies de développement et des politiques commerciales des membres de l'OCDE. » (page 21).

S'agissant de l'échec des stratégies de développement, on ne peut manquer de se demander : « L'échec de qui ? Celui des pays émergents ? Ou celui des bailleurs d'aide et de fonds ? ».

Certes, les pays émergents ont leur part de responsabilité dans cet échec : incompétence et malhonnêteté. Mais, trop souvent, par manque de moyens financiers, ils se sont trouvés contraints d'appliquer les « bonnes recettes » des bailleurs lesquelles n'ont toujours pas démontré leur efficacité.

En réalité, l'échec des stratégies de développement résulte de l'incapacité des bailleurs à transposer, de manière efficiente, les modèles qui ont fait leur propre développement, leur succès.

Par ailleurs, les trop rares progrès que l'on peut observer dans les pays émergents sont obtenus « malgré », et non « grâce à », l'aide au développement.

3.2. Commerce et Développement

COM (2002) 513 final du 18 septembre 2002

1.3. Pauvreté, inégalité et commerce

Il existe désormais un bon nombre d'études et d'observations concrètes quant à l'incidence d'une participation accrue au commerce et aux investissements internationaux dont il est possible de tirer deux conclusions majeures. Tout d'abord, les pays plus ouverts au commerce et aux investissements internationaux ont tendance à afficher des taux de croissance supérieurs. En second lieu, pour que le commerce ait une incidence durable et positive sur réduction de la pauvreté, il doit faire partie d'une stratégie globale entièrement assumée par le pays concerné, faisant une place importante au développement du capital humain et accordant une attention suffisante à la situation des populations vulnérables, notamment des femmes. » (page 10).

3. Intégration du Commerce dans les Stratégies de Développement

Il est primordial d'intégrer le commerce dans les stratégies de développement de façon à ce qu'il concoure aux objectifs fondamentaux de la réduction de la pauvreté et du développement durable. L'approche doit donc consister à insérer les questions commerciales dans le dialogue concernant les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté ou d'autres stratégies de développement nationales, en exploitant au maximum les liens qui existent entre le commerce et tous les autres domaines importants pour le développement durable. » (page 21).

Ces deux paragraphes soulignent que l'amélioration du commerce extérieur d'un pays émergent ne se traduit pas automatiquement par une amélioration en matière de réduction de la pauvreté. Celle-ci ne peut être obtenue que si, parallèlement à l'amélioration du commerce, sont mises en place des stratégies adéquates de développement en vue de la réduction de la pauvreté.

En somme, cette communication « Commerce et Développement » est bien mal intitulée puisqu'elle ne fait apparaître aucune corrélation automatique entre le premier et le second mais se contente d'exposer les conditions d'amélioration du commerce des pays émergents. Cette communication n'apporte aucune piste en matière de développement.

3.3. Commerce de produits de base agricoles, dépendance et pauvreté

SEC (2003) 908 du 13 août 2003

3.3.1. Double ineptie initiale

3.3.1.1. Commerce, dépendance et pauvreté

« Les produits de base agricoles qui font l'objet d'un commerce international représentent la principale source d'emplois, de revenu et de devises pour de nombreux pays en développement. » (page 7).

Cette phrase, il convient de le souligner, constitue l'ouverture de ce document. Elle est lourde d'un a priori qui, dès le début, décrédibilise fortement ce texte en le commençant par une double ineptie.

En effet, s'il est vrai que le commerce international représente la principale source de devises, le commerce (intra-) national représente, lui, la principale source d'emploi et de revenu. Il est donc totalement aberrant d'exclure d'emblée le commerce national du champ d'un document souhaitant traiter de la lutte contre la dépendance et de la pauvreté. Envisager le commerce comme un moyen de lutte contre la pauvreté est légitime. Mais, se limiter au seul commerce international ne constitue nullement un moyen de lutte contre la dépendance.

Ce premier aspect de la double ineptie de départ est explicite tandis que le second est implicite.

Privilégier le commerce international, en excluant le commerce (intra-) national, revient à postuler qu'un (petit) producteur de produit d'exportation, produit de rente, est plus pauvre (ou moins riche) qu'un (petit) producteur de produit non-exporté, produit vivrier. Un tel postulat relève de la stupidité irresponsable.

3.3.1.2. Produits vivriers & Produits de rente

Il semble que les produits agricoles de base dont le commerce est limité au marché national, « interne », les produits vivriers, ont été ignorés comme conséquence d'une décision arbitraire ou d'un oubli pur et simple ; ou pire...

Dans ces conditions, il est impossible de dire si l'intérêt prioritaire porté aux produits de rente, par opposition aux produits vivriers, constitue le résultat d'une analyse exhaustive et d'un choix délibéré dûment motivé.

Quoi qu'il en soit, la perspective qui a été retenue débouche sur une absurdité. Par exemple, du riz qui ne serait commercialisé que sur un marché national demeurerait un produit vivrier ne méritant aucune attention particulière bien que participant à la constitution du revenu du producteur dont, théoriquement, on souhaite réduire le degré de pauvreté. Au contraire, du riz qui serait commercialisé à l'exportation se transformerait en produit de rente et, partant, mériterait toutes les attentions, et deviendrait éligible à un plan d'action européen, parce que participant du commerce international.

En une telle approche réside le risque d'empêcher le développement de produits actuellement commercialisés uniquement sur des marchés domestiques alors qu'ils pourraient présenter un réel potentiel d'exportation. Cela constituerait un bien singulier paradoxe...

Produits vivriers et produits de rente doivent faire l'objet d'une commercialisation équitable pour la simple raison qu'ils participent ensemble à la constitution du revenu du producteur. En conséquence, si l'on souhaite que ce revenu s'accroisse, il convient d'améliorer les conditions de toute commercialisation, (intra-) nationale ou internationale.

3.3.2. Diversification économique

« Ainsi, ces deux dernières années, la question des produits de base et de la dépendance à leur égard a été inscrite à nouveau à l'ordre du jour des instances internationales et a été incluse dans plusieurs débats internationaux relatifs au développement. La communauté internationale a souscrit une série d'engagements partagés à prendre des mesures. Ces engagements mettent tous l'accent sur la nécessité de renforcer la capacité des pays en développement tributaires de produits primaires à renforcer leur compétitivité et à diversifier leur économie. » (pages 7 & 8).

Spontanément, il vient à l'esprit du lecteur que la première opportunité de diversification économique pourrait consister en un accroissement du marché national, « interne », de manière à augmenter la rentabilité des produits primaires exclusivement commercialisés sur ce marché. Dans ces conditions, il y aurait plus d'équité entre « marché domestique » et « marché export ».

Malgré cette observation de simple bon sens, ni les paragraphes, ni les pages suivant immédiatement la citation précédente ne prennent en compte cette première opportunité de diversification économique...

Pourtant, 29 pages plus loin, soudainement sortie de nulle part, le lecteur se voit asséner son observation première :

« 5.4. Renforcer la diversification horizontale

Il est impératif de trouver des moyens de réduire le niveau de dépendance à l'égard des principaux produits primaires traditionnels à l'échelle macro et individuelle. Sur le plan individuel, la diversification dans des sources de revenu complémentaires dans le contexte d'une économie locale tributaire de produits de base représente un filet de sécurité pour de nombreux exploitants et travailleurs agricoles. Dans une perspective de réduction de la pauvreté, on peut dire qu'une stratégie de diversification horizontale pour les PDTPB devrait cibler, en premier lieu, l'économie locale tributaire de produits primaires et, seulement en deuxième lieu, la structure des exportations.

La transformation de produits agricoles à petite échelle est particulièrement adaptée pour la réduction de la pauvreté, dans la mesure où elle repose sur les éléments d'actif des individus défavorisés (savoir-faire et compétences autochtones et ressources naturelles locales) et est moins dépendante d'éléments d'actif dont l'offre est insuffisante, tels que les capitaux et les technologies. En Afrique sub-saharienne, par exemple, on estime que 60 % de la main-d'oeuvre, constituée en majorité de femmes, tirent une partie de leur revenu de la transformation de denrées vivrières à petite échelle. Les activités telles que la transformation de miel, pâte d'arachide et noix de cajou, par exemple, concernent des produits qui présentent des possibilités non seulement sur le marché local, mais aussi sur le marché régional (où les contraintes, en ce qui concerne par exemple les informations ou les normes de marché, pourraient être moins lourdes).

Notamment pour les pays à faible revenu et à déficit alimentaire (la quasi-totalité des pays tributaires du café et du coton, ainsi qu'un bon nombre de pays dépendants du cacao relèvent de cette catégorie), le marché national pourrait représenter un débouché important pour les denrées alimentaires produites localement. Au cours des vingt dernières années, plusieurs pays africains sont passés du statut d'exportateur net de produits alimentaires à celui d'importateur net. Pour les pays à faible revenu, cette situation est susceptible de compromettre, d'une part, le développement d'un marché national potentiellement viable, eu égard au caractère limité des possibilités d'utilisation substitutive des ressources productives, et, d'autre part, les investissements dans les secteurs axés sur les exportations, du fait de l'affectation des maigres ressources en devises disponibles à l'importation de produits alimentaires au lieu d'intrants nécessaires pour la modernisation ou la diversification. » (page 36).

Bien trop tardivement, ces trois paragraphes viennent confirmer l'intuition initiale du lecteur survenue dès la première page du document. Malheureusement, le pire est à venir : ce thème prometteur disparaît définitivement aussi soudainement qu'il était enfin apparu !...

3.3.3. Les marchés des produits de base

« 3.4. Les réformes visant les marchés de produits de base dans les pays en développement

Jusqu'à une époque récente, les entreprises publiques ou organismes parapublics ont dominé les achats, la première transformation, la promotion et la commercialisation des produits primaires agricoles dans de nombreux pays en développement. Ces organismes ont permis de créer un pouvoir collectif, de même qu'ils ont fourni aux agriculteurs des informations de marché et, souvent, des crédits et des intrants agricoles. Aux côtés des offices de commercialisation, les caisses de stabilisation nationales se sont efforcées de stabiliser les prix au moyen de stocks de régulation – en achetant à bas prix afin de vendre en cas de remontée des prix.

Pour diverses raisons, les offices de commercialisation ont montré plusieurs faiblesses, y compris une fourniture inadéquate d'intrants de production, un manque de fiabilité de l'accès aux moyens de commercialisation offerts, des retards de paiement aux producteurs et un contrôle médiocre de la qualité. Dans de nombreux cas, leur structure était relativement inefficace et, par les temps difficiles, ces entités ont constitué une charge lourde pour les finances publiques. En raison de la longueur des chocs sur les prix, de nombreux mécanismes nationaux de stabilisation des prix se sont avérés non viables d'un point de vue financier. Dans l'un comme dans l'autre, il convient également de mentionner les problèmes de gouvernance et de mauvaise gestion. » (page 18).

L'échec des offices de commercialisation est patent. À qui la faute ? Aux problèmes de gouvernance et de mauvaise gestion des pays émergents, répond le texte de la CE. N'est-ce pas une explication un peu trop facile et quelque peu galvaudée ?

Certes, ce sont peut-être les pays émergents qui ont souhaité la création des offices de commercialisation. Sans doute, les fondations proposées pour leur création étaient-elles faibles, voire erronées.

Il n'empêche que, durant plusieurs décennies³, les bailleurs de fonds ont persisté à financer ces entités à la **structure** relativement inefficace, constituant une charge lourde pour les finances publiques, tout en demeurant incapables de diagnostiquer les causes de leur échec et, a fortiori, d'y remédier.

Au bout du compte, las de financer à fonds perdus, les bailleurs ont cessé leur financement et les offices de commercialisation se sont reconvertis dans la gestion de stocks de sécurité, concept issu de la FAO et adopté comme « nouvelle bonne idée » par nombre de bailleurs, Banque Mondiale en tête.

En fait, les bailleurs ne sont jamais rendu compte, malgré toutes leurs expertises, que les offices de commercialisation se sont révélés des gouffres financiers parce qu'ils fonctionnaient déjà, de facto, comme des stocks de sécurité... Cela est démontrable.

Par ailleurs, de l'échec des offices de commercialisation, il fut tiré la conclusion que la régulation de marché est intrinsèquement néfaste. Cette conclusion est erronée étant donné que les offices de commercialisation ne procédaient pas à la régulation de marché mais, comme il vient d'être dit, à la « gestion » de stock de sécurité.

Il en résulte que la régulation de marché demeure un objectif légitime et nullement aventureux ou dangereux financièrement. Cela est également démontrable.

Malheureusement, l'appréciation négative du concept de régulation de marché demeure. Dès lors, on comprend mieux l'impasse faite sur le commerce (intra-) national. À moins que cette impasse ne relève pas d'un choix délibéré mais, plus simplement, de l'ignorance.

3 A-t-on une idée du montant total de ces « investissements » improductifs ?

3.4. Re-dynamiser les négociations relatives au programme de Doha,

COM (2003) 734 final du 26 novembre 2003

En sus de son apparence rébarbative, qu'on n'aurait pas voulu autre si le but n'était, justement, d'en dissuader la lecture, ce document, n'apporte aucun élément de particulière pertinence en matière de développement ou d'aide au développement des pays émergents étant donné qu'il est consacré au thème du commerce international déjà largement abordé dans la Communication COM (2002) 513 final dont il a été question précédemment.

3.5. Chaînes de produits de base agricoles, dépendance et pauvreté

COM (2004) 89 final du 12 février 2004

3.5.1. Nature de ce document

Cette communication est présentée comme une sorte de synthèse des documents précédents. En tant que telle, elle n'apporte aucune pertinence supplémentaire aux analyses antérieures. En conséquence, elle souffre des mêmes reproches. Et, au demeurant, elle les accentue.

3.5.2. Gestion des risques liés aux produits de base

« Les marchés de produits de base agricoles fonctionnant dans un cadre libéralisé ont tendance à connaître une alternance de périodes brèves (quelques années) de hausse des prix et de périodes plus longues de baisse des prix. Ces cycles se caractérisent par une importante volatilité qui provoque un climat d'incertitude et affecte la volonté ainsi que la capacité à investir des exploitants agricoles. D'autres intervenants dans la chaîne de valeur peuvent également être inquiétés, ce qui accroît la pression à la baisse exercée sur les prix. » (page 13).

On ne s'explique pas pourquoi cette communication s'abstient de proposer une explication au phénomène qu'elle présente. Seul un diagnostic sérieux permettrait la proposition de solutions viables.

3.5.3. Disparition inexplicable...

« À la suite de la libéralisation des marchés agricoles dans les pays en développement, et notamment de la disparition des offices de commercialisation, les exploitants agricoles ont été davantage exposés aux risques du marché et à la nécessité de financer leurs facteurs de production par leurs propres moyens. » (page 13).

Cette fois, il est question de la « disparition » des offices de commercialisation. Sans autre explication. On se laisse aller à penser que leur disparition pourrait être due à une catastrophe naturelle similaire à celle qui anéantit les dinosaures il y a quelques dizaines de millions d'années...

On comprend que ce serait une explication bien plus commode que d'avoir à reconnaître les carences contenues dans les expertises des bailleurs qui, à coups de milliards d'Euros, pendant des dizaines d'années, ont persisté à financer des entités qu'ils s'avéraient incapables d'amender bien que ce fut possible.

De l'incompétence est résulté un énorme gaspillage, au demeurant néfaste pour les pays émergents bénéficiaires. Dès lors, comment ne pas se demander si les nouvelles merveilleuses propositions ne sont pas assises sur des bases aussi erronées que les anciennes propositions, toujours présentées comme non moins merveilleuses ?

3.5.4. Quel commerce ?

« Il convient d'accorder une attention spécifique aux perspectives de développement des marchés de produits alimentaires à l'échelon local, national et régional, en particulier dans les pays à faible revenu et à déficit alimentaire (la quasi-totalité des pays tributaires du café et du coton ainsi qu'un bon nombre de pays dépendants du cacao relèvent de cette catégorie). L'UE est déterminée à aider les gouvernements à établir les causes sous-jacentes de leur faible production alimentaire et à prendre des mesures pour remédier à cette situation. A cet égard, il sera important de suivre l'incidence des stratégies relatives au commerce international et à l'agriculture. » (page 18).

Il est louable d'accorder une attention spécifique à la commercialisation (intra-) nationale. Dans cette perspective, pourquoi ne donner de l'importance qu'au suivi de l'incidence des stratégies relatives au seul commerce international ?

3.5.5. Le secteur privé

« 7. Promotion de la concurrence

Le développement d'un secteur privé solide et compétitif dans les PDTPB repose sur l'existence d'un environnement ouvert à la concurrence aussi bien au niveau national qu'au niveau international. Comme précisé plus haut, il existe parfois de telles différences entre le poids des producteurs de produits de base et celui des industries de transformation que les producteurs font figure de «suiveurs». » (page 25).

Il n'y aurait pas lieu de regretter ce fâcheux constat si était définitivement assimilé le fait que le producteur de produits de base constitue bien le tout premier opérateur privé de la chaîne économique et s'il lui était accordée toute l'attention qu'il mérite prioritairement à ce titre.

3.6. Proposition de partenariat UE-Afrique à l'appui du développement du secteur du coton

COM (2004) 87 final du 12 février 2004

La crise que subit le coton et le caractère parfois vital de cette culture pour de nombreux petits producteurs, notamment en Afrique, a logiquement conduit à lier cette problématique particulière à celle, plus générale, envisagée par la « Proposition de plan d'action de l'Union Européenne » en faveur des « Chaînes de produits de base agricoles dans le cadre de la lutte contre la dépendance et la pauvreté » [COM (2004) 89 final du 12 février 2004].

4. Synthèse des vices cachés

Tous les textes ayant fait l'objet de l'analyse documentaire précédente constituent un entrelacs relativement inextricable étant donné qu'ils s'inspirent de textes antérieurs communs, voire que les plus récents reprennent des argumentations, non amendées, développées dans ceux qui les ont immédiatement précédés.

En conséquence, le lecteur peut éprouver aussi bien un sentiment de redite qu'une réelle difficulté à procéder à une synthèse des vices cachés détectés selon l'ordre chronologique des documents soumis à ladite analyse.

Pour cette raison, dans le tableau ci-dessous, il est tenté de proposer une synthèse des vices cachés identifiés. Cette synthèse se veut hiérarchique. Cependant, il convient de préciser que cette hiérarchisation ne saurait être parfaitement satisfaisante.

En effet, pour parvenir à un résultat notoirement plus satisfaisant, il faudrait procéder à une authentique et intégrale synthèse des documents soumis à analyse. Or, une telle synthèse, compte tenu des vices cachés identifiés, ne pourrait être réalisée que sur la base d'une étude-diagnostic préalable dont la durée ne serait pas de quelques jours mais de plusieurs mois et, partant, hors de portée du présent exercice.

Référence des Documents ⇒	COM 429	COM 513	SEC 908	COM 89
Thèmes & Récapitulation des vices cachés ↓				
I Pauvreté Rurale & Urbaine				
Mise à l'écart de la Pauvreté Urbaine	X			
Hiérarchisation contestable des caractéristiques de la Pauvreté Rurale	X			
La Pauvreté Rurale d'un producteur « exportateur » est plus importante que celle d'un producteur « non-exportateur »			X	
II Diagnostic remplacé par Postulat				
Non reconnaissance du fait que le producteur de produits de base constitue bien le tout premier opérateur privé de la chaîne économique				X
Carence en matière de diagnostic explicatif des risques liés aux produits de base				X
Les produits de rente sont plus importants que les produits vivriers pour lutter contre la Pauvreté Rurale			X	
III Stratégies et Politiques				
Prise en compte trop tardive de la nécessité de cohérence des actions d'aide au développement	X			
Prise en compte trop tardive de la nécessité de coordination des politiques communautaires et des politiques des pays émergents	X			
Échec des stratégies de développement laissé à la charge des seuls pays émergents ; les bailleurs n'y auraient aucune responsabilité	X			
IV Commerce(s)				
Non prise en compte du fait que l'amélioration du commerce international ne se traduit pas automatiquement par un effet positif en matière de développement		X		
Exclusion du commerce (intra-) national du champ d'action de la lutte contre la Pauvreté			X	X
Non prise en compte de l'amélioration souhaitable du commerce (intra-) national pour lutter contre la Pauvreté Rurale			X	
Non prise en compte des raisons de l'échec des offices de commercialisation et des responsabilités des bailleurs dans cet échec			X	X

5. Le cadre logique

En 1992, la Commission a adopté la « Gestion du Cycle de Projet » (GCP), un ensemble d'outils de conception et de gestion de projet basés sur la méthode d'analyse du Cadre Logique.

Depuis, force est de convenir que, dans les Institutions Européennes, il est continuellement fait référence au manuel de gestion du cycle de projet. Littéralement : on s'en gargarise...

Pourtant, lorsque l'on constate tant de vices cachés dans des documents tels que ceux analysés, on ne peut que se demander si les impératifs du cadre logique ont été respectés quand il apparaît que le diagnostic est remplacé par des postulats erronés ou qu'il est fait abstraction, volontairement ou non, de données connues.

L'objectif du manuel de gestion du cycle de projet est de permettre l'élaboration d'un projet de telle manière que ce projet ne puisse déboucher que sur un succès. Or, les documents analysés présentent de tels vices cachés fondamentaux que tout projet construit sur ces bases, selon le manuel de gestion du cycle de projet, sera implacablement, mais logiquement, conduit à l'échec.

Ainsi, plutôt que de se limiter au strict suivi d'un manuel, peut-être conviendrait-il mieux d'admettre que les vertus du cadre logique se limitent aux capacités intrinsèques des êtres humains qui sont censés l'utiliser. D'où l'intérêt de disposer des meilleures ressources humaines possibles.

6. Historique et évaluations

Le 13 août 2003, la Commission a transmis au Conseil un document de travail de ses services intitulé « Commerce de produits de base agricoles, dépendance et pauvreté : analyse des défis pour les pays en développement » [Doc 12157/03 - SEC (2003) 908].

Comme l'atteste le Rapport 8734/04 du Comité des Représentants Permanents (Coreper), daté du 22 avril 2004, ce document fut étudié, à l'automne 2003, par le Groupe « Produits de base » ainsi qu'au sein du Groupe « Coopération au développement » et du « Comité de l'article 133 ».

Le 12 février 2004, la Commission a transmis au Conseil les communications précitées :

Chaînes de produits de base agricoles, dépendance et pauvreté :

Proposition de plan d'action de l'Union Européenne

COM (2004) 89 final du 12 février 2004

et

Proposition de partenariat UE-Afrique à l'appui du développement du secteur du coton

COM (2004) 87 final du 12 février 2004

La présidence a confié ces dossiers au Groupe « Coopération au développement », tandis que le Groupe « Produits de base » était chargé des aspects liés aux produits de base et que le « Comité de l'article 133 » examinait les aspects liés au commerce.

Ces trois groupes ont réalisé une analyse approfondie des deux communications et ont rédigé un projet de conclusions du Conseil qui fut transmis par le Groupe « Coopération au développement » au Coreper / Conseil en vue de son examen et de son adoption.

Après la dernière réunion du Groupe « Coopération au développement » tenue le 22 avril 2004, le Coreper examina la question le même jour et parvint à un accord général qui, par la suite, fut entériné par le Conseil Européen dans sa formation « Affaires générales et Relations extérieures », le 27 avril 2004 : Note 8972/04 du Secrétariat Général du Conseil.

Préalablement à toutes ces évaluations au sein du Conseil on peut supposer qu'étaient intervenues celles de l'Administration de la Commission, puis celles de la Commission elle-même, par l'intermédiaire du Commissaire au Développement et de son Cabinet.

Alors, devant le nombre de ces évaluations, on ne peut que se demander comment des vices cachés aussi fondamentaux ont pu demeurer indétectés. Comment expliquer un tel dysfonctionnement ?

7. Raisons d'un tel dysfonctionnement

7.1. Cynisme ?

Postulons que tous les intervenants sont compétents et intelligents.

Dans cette hypothèse, malgré toutes les évaluations effectuées, l'absence de détection d'une telle accumulation convergente de vices cachés, dans plusieurs documents apparentés, incite à penser que tous les intervenants se sont attachés à dessiner, cyniquement, un plan d'action qui n'aurait délibérément aucune chance de succès : la Théorie du Complot !

Dans une telle perspective, l'aide au développement des pays émergents ne constituerait qu'un leurre dont la seule finalité serait de maintenir lesdits pays émergents dans leur triste condition.

La finalité en serait la conservation d'avantages que l'on ne discerne pas clairement. Au demeurant, si de tels avantages existent réellement, il y a de grands risques pour qu'ils ne présentent qu'une perspective de court terme et qu'ils se transforment en dramatiques inconvénients, à long terme.

La perspective du maintien du statu quo est en totale contradiction avec le discours officiel selon lequel il est extrêmement souhaitable que les pays émergents se développent réellement tant par humanisme, pour le bien-être de leurs populations, que par égoïsme, pour générer des clients solvables.

Malheureusement, les maigres résultats⁴ de l'aide au développement des pays émergents ne militent guère en faveur de ce discours officiel.

7.2. Incompétence & Inintelligence ?

En dépit de ces maigres résultats, il demeure difficile de croire en la Théorie du Complot.

Quelle que soit la bonne volonté des Institutions Européennes, elles n'en restent pas moins une entreprise humaine dans laquelle la part de la compétence et de l'intelligence des intervenants demeure la condition essentielle du succès.

8. Représentativité de l'analyse

On objectera que le présent document ne se rapporte qu'à un seul dossier parmi tous ceux qui sont traités par les Institutions Européennes et que, en conséquence, l'étude de ce seul cas ne saurait être représentative de leur production globale.

L'astronomie, en raison de la modicité des échantillons cosmiques observables, est régie par le « Principe de Pauvreté » qui postule que le faible nombre d'échantillons observables ne leur ôte aucune valeur représentative.

Les Institutions Européennes ne constituent nullement une nébuleuse extra-terrestre. En conséquence, le nombre d'échantillons observables est important. Mise en œuvre sur un grand nombre de dossiers, la réalisation d'une analyse identique à celle conduite dans le présent document permettrait de conclure à la représentativité ou non de la présente analyse.

Il serait souhaitable qu'elle ne soit pas représentative de l'ensemble.

9. Conclusion & Recommandations

9.1. Conclusion

Les Institutions Européennes font souvent appel à des expertises externes.

Malheureusement, au-delà des seules contraintes de temps, les interventions extérieures sont trop souvent viciées par les a priori de mandants se refusant à l'idée d'être contredits par des constats objectifs et exerçant des pressions⁵ pour que les conclusions de l'expertise externe aille dans le sens des a priori de départ.

En raison de ce système, les Institutions Européennes finissent par fonctionner en vase clos et à s'auto-intoxiquer d'approximations et de contrevérités qui nuisent largement à l'efficacité de leurs actions, notamment en matière d'aide au développement des pays émergents.

Le présent document atteste de ces carences en matière d'études-diagnostics.

9.2. Recommandations

La première action à mener consisterait à vérifier la représentativité de la présente analyse comparativement à nombre de dossiers similaires s'inscrivant dans le cadre de l'aide au développement des pays émergents financée par les Institutions Européennes.

4 C'est un euphémisme...

5 Un rapport d'expertise refusé n'est pas rémunéré. Quel expert « indépendant » peut faire fi d'un tel risque ?

Le fait qu'éventuellement je puisse avoir tort ...

À supposer que cette représentativité en sortirait avérée, la seconde action à mener consisterait en une remise à plat intégrale, par la réalisation d'études-diagnostics approfondies et authentiquement indépendantes, de tous les concepts présidant à l'élaboration des stratégies et politiques en matière d'aide au développement des pays émergents.

Jean-Pierre LLABRÉS

Lesneven, FRANCE

24 mars 2006

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, overlapping letters that appear to be 'JPL' followed by a long horizontal stroke.