

L'Union européenne : une approche spécifique du développement ?

Laure DELCOUR(*)

Dans le traité de Rome qui fonde, en 1957, la Communauté économique européenne (CEE), l'aide au développement occupe une place extrêmement réduite ; il faut attendre le traité de Maastricht, en 1992, pour que soit établie une compétence communautaire en matière de coopération extérieure, aux côtés de celle des États membres. Quarante-cinq ans après le traité de Rome, au moment de l'entrée de dix nouveaux pays dans l'Union européenne (UE), les négociations d'adhésion se déroulent rapidement et sans difficultés pour le chapitre consacré aux relations extérieures, qui inclut la politique commerciale et la politique de développement¹.

Le laconisme des traités sur la coopération et la rapidité des négociations d'adhésion sur ce sujet témoignent-ils d'un désintérêt pour le développement – l'essentiel de la construction européenne étant ailleurs ? Peut-on, au contraire, les interpréter comme symboles d'un consensus sur le caractère essentiel du développement pour le futur de l'Europe ? Car l'Union² est désormais le premier donateur³ au monde. La Communauté et ses États membres fournissent la moitié de l'aide publique au développement (APD)⁴ ; 20% de ces fonds sont gérés au niveau communautaire, soit 6,5 milliards d'euros en 2002⁵. L'affirmation de l'Union européenne comme l'un des principaux acteurs mondiaux de l'aide au développement repose-t-elle sur une approche spécifique du développement ? À travers ses programmes de coopération extérieure, ses priorités et ses instruments d'action, l'Union européenne a-t-elle promu un

(*) *Institut d'Études Politiques de Paris, Lauredelcour@aol.com*

¹ Chapitre 26 des négociations d'adhésion.

Cf. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chap26/index.htm>

² L'aide de l'Union européenne comprend les programmes de la Communauté et ceux de ses États membres. Seuls seront examinés ici les programmes gérés au niveau communautaire.

³ Le terme donateur est utilisé à dessein ; la quasi-totalité de l'aide européenne est en effet fournie sous forme de dons, à la différence de celle d'autres institutions du développement comme la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international (FMI).

⁴ *The Official Development Assistance of the EU after the next Enlargement. Basic Trends, Financial Flows and Opportunities for Entrepreneurs and NGOs*. Discours de M. Granell, conseiller principal à la Commission européenne, Prague, 13 septembre 2002.

⁵ Commission européenne, *Rapport annuel 2003 de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique de développement de la CE et la mise en œuvre de l'aide extérieure en 2002*, Bruxelles, 3/09/2003, COM (2003) 527 final, p.5.

modèle politique, économique et social ou s'est-elle alignée sur les grandes institutions du développement ?

Pour répondre à ces questions, trois axes sont retenus :

- ➔ le rapport entre intégration européenne et développement, c'est-à-dire la place du développement dans la construction européenne, les permanences et les mutations au regard des élargissements successifs (partie I) ;
- ➔ l'existence – ou non – d'un modèle européen de développement, à savoir l'inclusion dans les accords et les programmes de développement de normes politiques ou sociales, et l'existence d'une conditionnalité (partie II) ;
- ➔ la gestion de la coopération européenne, en termes de coordination avec les États membres et les grandes institutions internationales, mais aussi en termes de capacité d'action, de ressources humaines et financières (partie III).

1- CONSTRUCTION EUROPÉENNE ET DÉVELOPPEMENT

Plus que l'aboutissement d'une politique clairement définie, l'affirmation de l'Union européenne comme l'un des acteurs essentiels de la coopération est le résultat d'un processus complexe, lié aux développements intrinsèques de l'intégration européenne. Trois phases se distinguent dans ce processus :

- Le rôle de l'héritage colonial dans la naissance de la politique européenne de coopération et de développement ;
- L'universalisation de la politique de coopération européenne et sa transformation par les élargissements successifs ;
- La formalisation très tardive de la politique de coopération européenne.

1.1 L'extension progressive de la coopération européenne à de nouveaux bénéficiaires

La première spécificité de l'Union tient au rapport paradoxal entre les débuts de la construction européenne et l'aide au développement.

La relation avec les pays en développement (PED) est d'abord déterminée par l'héritage colonial des pays fondateurs de la CEE, en premier lieu de la France. Comment concilier la construction européenne et le maintien de rapports privilégiés avec les anciennes colonies ? Le lien de la CEE avec le Sud se conçoit en premier lieu comme une continuation de la politique française⁶.

⁶ Cf. Charlotte Bretherton et John Vogler (1999), *The European Union as a Global Actor*. Londres, Routledge.

L'enjeu est bien de partager, au niveau communautaire, le fardeau financier de la décolonisation autant que les bénéfices issus des liens commerciaux avec les anciennes colonies. Ainsi, l'accès préférentiel des marchandises françaises aux marchés coloniaux est étendu aux cinq autres membres de la CEE, alors que les anciennes colonies belges et françaises sont associées à la Communauté.

Cependant, la relation avec les pays du Sud se transforme en même temps qu'elle devient multilatérale. La Communauté crée, en effet, des instruments destinés à gérer cette relation de façon collective. Le Fonds européen de développement (FED) est l'outil financier de la coopération avec les anciennes colonies. Le FED est constitué de contributions directes des États membres de la CEE ; le fait que son montant fasse l'objet de négociations particulières, en dehors du budget communautaire, marque la spécificité de la relation aux anciennes colonies. Le second instrument mis en place est un accord commercial, conclu à Yaoundé en 1963, instituant un régime préférentiel pour les 18 pays signataires (Afrique francophone et Madagascar). Dès le début des années 60 se dessine ainsi un trait fondamental de l'approche européenne de la coopération : la reconnaissance d'un lien étroit entre commerce et développement. La coopération doit s'accompagner d'une libéralisation des relations commerciales, qui permettra l'insertion des pays en développement dans l'économie mondiale.

Cette approche conduit la CEE à étendre progressivement son réseau d'accords et de programmes : à partir des années 1970, la politique de coopération s'universalise. Dans cette expansion géographique, les élargissements successifs de la Communauté jouent un rôle fondamental. Ils déplacent peu à peu le centre de gravité de l'aide européenne, qui s'identifiait initialement à l'Afrique francophone, vers d'autres régions du monde. Dès les années 60, des accords commerciaux préférentiels sont signés avec les anciennes colonies britanniques: le Nigéria conclut un accord avec la CEE en 1966, quatre ans après le premier veto de de Gaulle à l'adhésion de la Grande-Bretagne ; il est suivi par le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda⁷. Au-delà de ces accords avec les anciennes colonies britanniques d'Afrique, l'adhésion de la Grande-Bretagne en 1973 soulève la question des liens avec l'Égypte, l'Inde ou l'Irak. L'entrée des pays méditerranéens dans les années 1980 (Grèce, en 1981, Espagne et Portugal, en 1986) focalise davantage la coopération communautaire sur les pays méditerranéens et l'Amérique latine. Ainsi, l'universalisation de la politique européenne de développement est moins le fruit d'une stratégie préalablement définie que le résultat d'agréments successives : elle est avant tout liée à l'évolution interne de la CEE.

Ce caractère spontané explique le retard pris par la CEE dans la réflexion sur des instruments nouveaux de coopération. L'inclusion de nouveaux pays dans

⁷ Ces trois pays signent un accord d'association (accord d'Arusha) avec la Communauté en 1969.

les programmes européens s'opèrent par des négociations fondées sur les instruments existants. Le FED s'ouvre ainsi aux autres pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). De même, pour développer ses liens avec les pays méditerranéens, la Communauté utilise les accords d'association fondés sur l'article 238 du traité de Rome, qu'elle a déjà employés à l'égard de l'Afrique. Pourtant, chaque élargissement altère la gestion de la coopération européenne : les négociations d'adhésion conduisent à inclure dans les programmes d'aide les intérêts et les préférences des nouveaux États membres. Cette incorporation est particulièrement importante lors du premier élargissement : l'entrée de la Grande-Bretagne a modifié la coopération avec les pays africains. Les anciennes colonies britanniques ont en effet refusé de signer l'accord de Yaoundé, conclu avec les pays d'Afrique francophone, parce qu'elles le jugeaient trop peu avantageux économiquement et trop intrusif politiquement. L'élargissement a donc abouti à la signature de la convention de Lomé⁸, qui introduit de nouveaux instruments (comme le Stabex⁹) ; il a également modifié les principes qui fondaient jusqu'alors la relation commerciale entre la CEE et les pays du Sud, en imposant le principe de non-réciprocité¹⁰. Surtout, en étendant la sphère de coopération à des pays non associés, l'adhésion de la Grande-Bretagne a conduit à la création d'instruments spécifiques dans le cadre du budget communautaire. Une ligne budgétaire est instituée en 1976 pour l'aide aux pays d'Asie et d'Amérique latine¹¹, qui permet d'institutionnaliser la coopération avec de nouveaux pays ; mais elle introduit une différenciation avec les pays ACP, financés par le FED et non par le budget communautaire¹². Au gré des élargissements, la coopération européenne se détache donc des liens coloniaux et les instruments créés dans les années 1960 sont transformés pour permettre l'inclusion de nouveaux pays.

Cependant, l'universalisation de la politique de coopération européenne ne découle pas seulement des élargissements. L'évolution des relations internationales a joué un rôle essentiel dans ce processus. L'effondrement du

⁸ La première Convention de Lomé a été signée en 1975 avec 46 pays ACP.

⁹ Mécanisme de financement compensatoire de la CEE, destiné à stabiliser les recettes d'exportation des États ACP.

¹⁰ Le traité de Rome était, au contraire, fondé sur le concept de réciprocité, auquel la France se montrait particulièrement attachée. Cf. Mirjam van Reisen, *The enlarged European Union and the Developing World : What Future ?*, 10ème conférence de l'EADI, Ljubljana, septembre 2002., p.11-12.

¹¹ Auparavant, les quelques actions de coopération destinées aux pays non associés étaient financées sur des postes spécifiques du budget communautaire, par exemple l'aide alimentaire sur le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

¹² Depuis les années 1970, le Parlement européen, la Commission et certains États membres (Grande-Bretagne) proposent d'intégrer le FED dans le budget communautaire, pour accroître la cohérence de la coopération communautaire. Le Parlement, en particulier, s'est montré favorable à une "budgétisation" qui lui permettrait d'exercer son contrôle sur les fonds du FED ; il a voté une douzaine de résolutions en ce sens depuis 1973. Mais ces propositions se sont toujours heurtées à l'opposition du Conseil, qui craint une diminution subséquente du budget du FED.

communisme en Europe de l'Est, à la fin des années 1980, a élargi la sphère géographique de la coopération européenne en même temps qu'elle renforçait le poids de la Communauté parmi les donateurs. Placée face à une responsabilité historique, la CEE s'est vu confier la coordination de l'aide internationale dans cette région¹³. Les instruments mis en place s'inspirent de ceux déjà utilisés dans d'autres zones du monde : un programme d'assistance, PHARE¹⁴, destiné à appuyer les pays d'Europe centrale dans leur transition vers la démocratie et l'économie de marché et des accords d'association.

Le même type de programme, TACIS¹⁵, est créé à l'intention de l'URSS en 1990, puis mis en œuvre dans les anciennes Républiques soviétiques. C'est avec l'inclusion de l'ancien bloc communiste dans sa sphère d'action que la politique de coopération européenne acquiert véritablement un caractère universel et que l'Union devient un acteur pilier du développement. Environ 160 pays bénéficient aujourd'hui des programmes européens. L'Union alloue environ 10,5 milliards d'euros¹⁶ par an aux actions de coopération.

la majeure partie (8 milliards) provient du budget communautaire, et le développement représente 8% des fonds de la Communauté (voir la répartition par zones géographiques en annexe 1)¹⁷.

1.2 *La complexification de la gestion de l'aide européenne*

Ce processus d'universalisation a rendu beaucoup plus complexe la politique européenne de coopération. Celle-ci est d'abord marquée par une ambivalence universelle/régionale. En dépit de son caractère universel dans sa portée, la politique de développement européenne demeure fortement régionalisée dans sa gestion. L'extension à de nouvelles zones s'est en effet accomplie à partir d'une approche différenciée, l'Union soulignant les spécificités de chaque région et de ses liens historiques avec les nouveaux bénéficiaires. La politique européenne de coopération s'efforce alors de combiner deux principes dans sa gestion :

a) la reconnaissance des spécificités régionales par la création de programmes géographiques. Cinq sont financés sur le budget communautaire : PHARE

¹³ Lors du sommet de l'Arche à Paris, en juillet 1989.

¹⁴ *Pologne Hongrie Assistance à la Restructuration*.

¹⁵ Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States.

¹⁶ Cette approximation est liée au caractère pluriannuel du budget du FED : le 9^{ème} FED bénéficie d'un budget de 13,5 milliards d'euros pour la période 2000-2005, auxquels vient s'ajouter le solde du FED précédent.

¹⁷ Huit milliards d'euros sur un budget total de 100 milliards d'euros en 2003. Cf. Discours de M. Granell à Prague, op.cit.

pour l'Europe centrale (8 pays), TACIS pour l'ex-URSS (12 pays), CARDS¹⁸ pour les Balkans (6 pays), MEDA pour les pays méditerranéens (12 pays), ALA¹⁹ pour l'Asie et l'Amérique latine (49 pays). Le dernier, destiné aux pays ACP (78 pays), est financé par le FED.

b) La volonté d'assurer une certaine cohérence stratégique par l'existence de programmes horizontaux, ainsi la sécurité alimentaire, l'initiative pour les droits de l'homme et la démocratie, la protection de l'environnement...

L'universalisation de la coopération européenne et la tentative de concilier deux approches, régionale et globale, ont pour résultats la multiplication des programmes, la prolifération des lignes budgétaires et des procédures de gestion et, *in fine*, le morcellement de la politique de coopération. La fragmentation touche en particulier le budget communautaire, du fait de l'affectation des nouveaux programmes sur ce budget : en 2001, 55 lignes étaient consacrées à la coopération extérieure²⁰. Par un effet cumulatif, la création de ces lignes budgétaires suscite la rédaction de règlements pour chaque nouveau programme (80 au total²¹) et la multiplication des procédures d'appel d'offres (48).

Surtout, l'universalisation de la coopération européenne a entraîné d'importantes modifications dans la nature et le rôle de l'aide. Destinée dans les années 1960-1970 à appuyer les pays du Sud dans leurs efforts de développement économique, elle inclut désormais des objectifs politiques et sécuritaires. À cet égard, l'extension de la coopération européenne à l'ancien bloc communiste a représenté un véritable tournant. Les trois nouveaux programmes créés dans les années 1990, Phare, Tacis et Cards, ont pour but d'assurer la stabilité politique du continent européen et d'assister les bénéficiaires dans leur transition vers la démocratie autant que dans leur passage à l'économie de marché. Cette politisation²² de l'aide touche également les programmes plus anciens. En témoigne le partenariat politique établi avec les pays ACP par l'accord de Cotonou, signé en 2000. Le déplacement opéré dans les années 1990 vers les pays d'Europe de l'Est et les enjeux politiques s'est effectué aux dépens des régions les plus pauvres. Les pays les moins

¹⁸ Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation. Depuis 2000, ce programme a pris la suite des différentes initiatives de la Communauté en faveur des Balkans (en particulier le programme Obnova). Il s'adresse aux pays suivants : Serbie, Monténégro, Croatie, Macédoine, Kosovo, Albanie.

¹⁹ Asia and Latin America.

²⁰ Cf. *DAC Aid Peer Review of the European Community*, Rapport du Comité d'Aide au Développement (Development Assistance Committee), OCDE, 2002, p.75.

²¹ Cf. Commission européenne, *Communication concernant la réforme de la gestion de l'aide*, 16 mai 2000, p.5-6.

²² Entendue ici au sens d'un renforcement des enjeux politiques dans l'aide. Mais la politisation correspond aussi, comme l'écrit Franck Petiteville, à "l'affirmation d'une vocation politique", qui sera analysée dans la deuxième partie. Cf. Franck Petiteville, "La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation", *Revue française de science politique*, juin 2001.

avancés (PMA) sont les principales victimes de cette évolution de la coopération européenne : l'aide européenne en leur faveur a continué à s'accroître en termes absolus, mais elle a diminué en termes relatifs. Les PMA recevaient 46% de l'aide européenne en 1990 ; dix ans plus tard, ils bénéficient de 27% du total des fonds communautaires²³. La place croissante des régions à revenus moyens se traduit par un bouleversement dans la liste des pays bénéficiaires de l'aide européenne. En 1989-90, les principaux récipiendaires étaient la Côte d'Ivoire, le Cameroun, le Mozambique, l'Inde et l'Éthiopie ; dix ans plus tard, ce sont l'ex-Yougoslavie, le Maroc et la Bosnie. En 1999, l'Union européenne ne dépense plus que 0,55 par habitant et par an pour les pays à bas revenu, contre 5,74 pour les pays d'Europe centrale et l'ex-URSS.

1.3 *La formalisation tardive de la politique de coopération européenne et le recentrage sur l'aide publique au développement*

Ces déséquilibres apparus dans les années 1990 sont liés aux transformations rapides de la politique de coopération européenne et à sa formalisation tardive. Le traité de Maastricht, en 1992, entérine pour la première fois l'existence de la politique de coopération²⁴. Il définit son statut (à savoir une politique complémentaire de celle des États membres, avec une obligation de coordination) et ses priorités : le développement durable, l'intégration graduelle des PED dans l'économie mondiale et la réduction de la pauvreté. Toutefois, s'il institutionnalise la politique de coopération, le traité reste très général et consensuel. Surtout, il ne propose pas de vision stratégique. Pour qu'une telle vision soit formulée, il faut attendre dix années supplémentaires. Deux facteurs jouent un rôle prépondérant dans l'élaboration d'une stratégie européenne d'aide au développement : la réforme de la gestion de la coopération au sein de la Commission européenne, amorcée en 1998 et accélérée après la démission de la Commission Santer en 1999 ; et la réflexion sur le développement conduite au niveau mondial lors de grandes conférences internationales dans les années 1990²⁵. Dans une communication au Conseil et au Parlement, en avril 2000²⁶, la Commission propose la première vision globale de la politique de coopération européenne. Elle formule ses principes et ses méthodes, mais

²³ Cf. Mirjam van Reisen, *op.cit.*, p.19.

²⁴ Cf. Article 177 (ex-article 130 U) du traité instituant la Communauté européenne.

²⁵ En particulier lors des conférences de Rio (1992, consacrée à l'environnement), de Vienne (1993, droits de l'homme), du Caire (1994, population et développement), de Pékin (1995, femmes et développement), de Copenhague (1995, développement social), de Rome (1996, aide alimentaire), de Bruxelles (2001, conférence des Nations-Unies sur les pays les moins avancés), de Monterrey (2002, financement du développement) et de Johannesburg (2002, sommet sur le développement durable).

²⁶ Communication au Conseil et au Parlement du 26 avril 2000, COM (2000)212, *The European Community's Development Policy*.

surtout redéfinit ses objectifs. Pour exprimer "une solidarité essentielle"²⁷ avec les pays en développement, la Communauté s'aligne sur l'approche définie par les grandes organisations du développement²⁸ et fait de la réduction de la pauvreté (définie comme le manque de ressources financières, mais qui inclut aussi la vulnérabilité et l'impossibilité d'accéder à des services éducatifs ou sociaux²⁹) le but premier de sa politique. L'adoption de cet objectif se traduit par un recentrage sur l'aide publique au développement en faveur des pays les moins avancés - manifeste dans le programme de travail élaboré par la Commission en 2001³⁰- aussi bien que par des engagements quantitatifs. Ces derniers sont proclamés à la conférence de Barcelone, en mars 2002 : l'Union européenne décide d'atteindre collectivement le seuil de 0,39% du PNB consacré à l'aide au développement avant 2006, grâce à un effort accru des États membres dépensant moins que la moyenne pour les actions de coopération³¹. Ainsi, la spécificité principale du donateur Union européenne - l'imbrication entre intégration européenne et coopération extérieure - a culminé dans les années 1990 avec l'octroi aux pays d'Europe centrale d'une assistance pré-adhésion. La stratégie élaborée depuis 2000 correspond à la première tentative effectuée pour dissocier la politique d'assistance de l'évolution interne de l'Union européenne et, dans une certaine mesure, d'un alignement sur les autres institutions du développement.

2- UN MODÈLE EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT ?

La nature, longtemps spécifique, du rapport entre intégration européenne et aide au développement a-t-elle influé sur le contenu de la coopération ? Au-delà de flux financiers et de l'assistance technique, l'Union européenne a-t-elle cherché à transmettre un modèle de développement ?

Pour appréhender l'existence d'un tel modèle, trois points seront analysés :

- la transmission d'une image de l'Union européenne à travers sa politique de coopération;

²⁷ Déclaration du Conseil et de la Commission, novembre 2000, *The European Community's Development Policy*.

²⁸ La déclaration du Conseil et de la Commission mentionne les buts définis par le comité d'aide au développement de l'OCDE et cite les grandes conférences des Nations Unies comme cadre de référence.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ SEC (2001) 1317, 26 juillet 2001.

³¹ Dans son ensemble, l'Union consacre actuellement 0,32% de son PNB à l'aide au développement. Mais ce chiffre recouvre des disparités importantes entre pays membres : il va de 0,12% pour l'Italie à 1,08% pour le Danemark. La déclaration de Barcelone implique un effort supplémentaire pour les États dont le pourcentage est plus faible, qui devront atteindre un seuil de 0,33% en 2006.

- le transfert d'un projet lié à l'expérience d'intégration européenne ;
- le transfert de valeurs correspondant à un modèle politique européen³².

2.1 *La transmission d'une image de l'Union européenne à travers la politique de coopération*

L'analyse du discours des institutions communautaires montre qu'elles s'efforcent, dans les programmes de coopération, de transmettre une certaine image : celle d'un "acteur Union européenne" influent sur la scène internationale. En matière d'aide au développement, seulement 20% des fonds octroyés par l'Union et ses États membres sont gérés au niveau communautaire. Mais "l'amalgame Communauté/Union"³³, pratiqué en particulier par la Commission, projette le reflet d'une Europe premier donateur au monde. Ainsi, le commissaire en charge du développement, Poul Nielson, affirme-t-il que "l'Union européenne est bien placée pour tenir un rôle de *leader* dans la quête d'un développement global durable. L'Europe est le plus grand donateur mondial en matière d'assistance au développement, le plus gros partenaire commercial et une source majeure d'investissements privés directs"³⁴. Le recours à la bannière "Europe" permet, en effet, d'inclure les actions menées par les États membres. La Commission pratique d'autant plus volontiers l'assimilation qu'elle peut se réclamer d'une légitimité émanant de la population européenne. La politique de développement bénéficie effectivement d'un soutien sans faille des citoyens européens : en 1998, 76% des Européens considèrent de manière positive l'aide au développement, et 59% se montrent favorables à un accroissement de l'aide accordée par la Communauté³⁵.

Cette "appropriation" par l'Union des actions menées par les États membres se manifeste également sur le terrain, dans les pays bénéficiaires de l'aide. Elle est d'abord liée à la difficulté de délimiter clairement les compétences entre ambassades des États membres et délégations de la Commission européenne. Présentes dans 128 pays, celles-ci sont considérées comme des ambassades par la Convention de Vienne de 1961 et sont la "seule voix légitime"³⁶ de la Communauté à l'extérieur. Leurs compétences correspondent en principe à celles de la Commission ; en pratique, il est malaisé de les distinguer,

³² Ces transferts sont analysés par Franck Petiteville dans son article sur "La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation", *op.cit.*

³³ *Ibidem*, p. 444.

³⁴ Poul Nielson, "Doha, Monterrey, Johannesburg and beyond : Milestones on a Road leading to Global Sustainability", discours prononcé à New-York le 8 février 2002.

³⁵ Enquête Eurobaromètre réalisée en 1998, cité dans Comité d'Aide au Développement, (Development Assistance Committee) OCDE : *DAC Aid Peer Review of the European Community*, *op.cit.*, p.1-30.

³⁶ Michael Bruter, "Diplomacy without a State : the External Delegations of the European Commission", *Journal of European Public Policy*, n°2,1999, p.186.

notamment pour les domaines de compétences partagées. Pour l'aide au développement, les délégations devraient agir de concert avec les ambassades des pays membres de l'Union. Dans les faits, la coordination est d'autant plus limitée que les délégations manquent de personnel, alors qu'elles jouent de plus en plus un rôle majeur dans la gestion de l'aide. L'ambivalence de la Commission s'est aussi longtemps manifestée à l'encontre des consultants chargés de mettre en œuvre les projets de développement. Les consultants, engagés par des cabinets d'étude ou des institutions des États membres, n'ont aucune légitimité pour représenter l'Union européenne³⁷. L'attribution des marchés, comme la définition des politiques, reflètent l'absence de consensus et le jeu de la concurrence entre États membres de l'Union. Pourtant, la Commission revendique, dans son discours, la transmission d'un "savoir-faire européen". Dans l'évaluation des appels d'offres, elle favorise donc les consortiums unissant plusieurs pays membres. Il n'en reste pas moins que, bien souvent, les consultants recrutés se fondent surtout sur l'expérience de leur pays d'origine dans la mise en œuvre des projets ; la constitution d'une équipe multinationale correspond davantage à un assemblage d'expériences qu'à la transmission d'un savoir-faire européen. Mais, parce que l'assistance technique est, parmi les composantes des relations extérieures communautaires, la plus visible et la mieux disséminée, la Communauté l'utilise pour affirmer la présence de l'Union européenne sur la scène internationale – au risque de confusions.

2.2 *La transmission de l'expérience européenne d'intégration régionale*

Outre une certaine image de l'Europe, les programmes communautaires d'aide au développement ont également véhiculé des idées correspondant à un projet de développement. Au cœur de l'aide européenne se trouve la promotion de l'intégration régionale³⁸. Celle-ci doit permettre à la fois d'assurer la stabilité des régions concernées et d'améliorer les perspectives économiques. Le soutien à l'intégration régionale s'est manifesté par des projets d'appui à la définition de stratégies de coopération, en particulier en Afrique (Afrique centrale et Afrique de l'Ouest).

³⁷ La Cour des Comptes des Communautés européennes a dénoncé à de nombreuses reprises les confusions que pouvait engendrer le discours de la Commission, en particulier auprès des pays tiers. Dans les régions où la Commission n'avait pas encore de délégation, il est arrivé que les consultants soient considérés comme ses représentants. Cf. Cour des Comptes des Communautés européennes, *Rapports annuels*, chapitres consacrés à la coopération extérieure, disponibles sur <http://europa.eu.int/eca>

³⁸ "L'Union européenne est une fervente partisane de l'intégration régionale, car celle-ci encourage la compréhension et les relations politiques et économiques entre pays voisins et contribue à la consolidation de la paix". Commission européenne, *Annual Report 2001 on the EC Development Policy and the implementation of the external assistance*, 2002, p.28.

Ce soutien n'est toutefois pas dénué de réalisme. Ainsi, au moment de l'effondrement de l'URSS, la Commission européenne plaçait de grands espoirs dans la poursuite d'une intégration autour de la Communauté des États indépendants. Celle-ci ayant rapidement montré ses limites, la Commission a adapté ses programmes : elle a tenté de promouvoir l'intégration régionale par des programmes inter-étatiques destinés à gérer les problèmes communs, et par l'incorporation au programme Tacis, à partir de 1996, de la coopération transfrontalière. Dans le cas de l'ex-Union soviétique, l'appui à la coopération régionale traduit clairement des préoccupations politiques et sécuritaires. Mais l'Union européenne défend aussi l'intégration régionale pour des raisons économiques. Resserrer leurs liens commerciaux doit permettre aux pays en développement d'accroître leur place dans l'économie mondiale. L'intégration régionale serait, dans cette perspective, à la fois un vecteur et un passage obligé du développement.

Ce raisonnement a longtemps été contesté par d'autres bailleurs³⁹, qui voyaient l'intégration régionale comme un obstacle au libre-échange. L'Union, en revanche, se réclame d'un "co-régionalisme ouvert"⁴⁰. Elle se fonde ici sur sa propre expérience.

Peut-on, pour autant, faire référence à un transfert de modèle ? Il semble que la promotion de l'intégration régionale corresponde davantage à une analyse européenne des problèmes auxquels sont confrontés les PED et à la volonté de la Communauté de développer un avantage comparatif. La CEE considère la coopération comme le seul moyen de faire face à des enjeux qui dépassent les frontières, comme l'environnement ou la santé. Parce que sa propre expérience d'intégration est une réussite économique, elle est aussi l'institution la mieux placée pour promouvoir la coopération dans ses programmes d'assistance. L'intégration régionale a été désignée par l'Union comme l'une des six priorités de sa politique de développement en 2001, une priorité pour laquelle elle peut apporter une importante valeur ajoutée.

Cependant, les prolongements économiques de l'intégration régionale et le lien commerce/développement relèvent clairement d'un modèle européen. Le dernier instrument mis en place par la Communauté, l'Accord de partenariat économique (APE), en cours de négociations avec les pays ACP depuis fin 2002, établit un lien explicite entre intégration et développement économique. L'objectif est de définir un cadre à long terme pour les relations commerciales entre les pays ACP et l'Union, en comptant sur l'impact de la coopération entre pays ACP pour renforcer leur poids économique. L'APE s'insère dans une vision européenne de la globalisation. L'Union réfute, en effet, la "globalisation

³⁹ En particulier le FMI, voir à ce sujet l'article de Franck Petiteville précédemment cité.

⁴⁰ Cf. Franck Petiteville, *op.cit.*, p.442.

non inclusive"⁴¹ qui creuse le fossé entre pays riches et pauvres. Elle se reconnaît un rôle majeur à jouer dans la promotion d'une approche différente du commerce, fondée sur un objectif de développement durable, telle qu'explicitée dans l'agenda de Doha. Cette approche prévaut dans l'initiative "Tout sauf les armes"⁴², entrée en vigueur en mars 2001 : l'Union ouvre son marché à tous les produits en provenance des pays les moins avancés, à l'exception des armes ; tous les droits de douanes sont éliminés, bien que de façon progressive pour certains produits considérés comme plus sensibles (riz, sucre et bananes). Il ne faut toutefois pas surestimer l'impact d'une telle initiative : il pourrait être limité en raison de la faible compétitivité des 49 pays concernés, mais aussi à cause du maintien de barrières non-tarifaires (essentiellement les normes sanitaires).

2.3 *La transmission des valeurs du modèle politique européen*

L'inclusion de clauses politiques dans les accords et les programmes de coopération européens correspond également à la revendication d'un modèle. Celui-ci est avant tout fondé sur la promotion de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme. L'affirmation d'une vocation politique de l'Union, entérinée par le traité de Maastricht, est liée à l'accroissement de ses responsabilités internationales ; cette vocation constitue une autre spécificité essentielle de l'Union par rapport aux grandes institutions du développement (par exemple le FMI ou la Banque mondiale), pour lesquelles le politique n'a pas cette importance. Les éléments politiques, mentionnés pour la première fois dans la convention de Lomé IV signée en 1989, sont au cœur des accords d'association signés avec l'Europe centrale. Énoncés de façon positive dans les préambules des accords, ils sont également présents de façon coercitive sous forme de clause de suspension : ainsi en est-il dans l'accord de partenariat et de coopération signé avec la Russie en 1994 ou dans la convention de Lomé IV révisée en 1995. Cependant, la conditionnalité instaurée par l'Union dans ses relations avec les pays tiers se fonde sur un usage extrêmement restreint des sanctions. Celles-ci ne sont employées qu'en dernier recours, lorsque tous les autres moyens de pression ont échoué⁴³. La coopération est suspendue en cas de coups d'État (Haïti en 1991-1992, Niger et Burundi en 1996), de guerres civiles (Yougoslavie en 1991-1995, Tadjikistan, Soudan en 1995, République démocratique du Congo en 1997) ou de génocides (Rwanda en 1994). Mais, dans d'autres cas (par exemple avec la Russie pendant la guerre en

⁴¹ Cf. "World Solidarity and Global Stability : The Role of the EU Development Policy", discours du commissaire Poul Nielson à Prague, 11 novembre 2002.

⁴² "Everything but arms". Cf. règlement (CE) n°416/2001 du 26 février 2001, *Journal officiel de l'Union européenne* L60 du 1/3/2001.

⁴³ Cf. Karen Smith, "The Use of Political Conditionality in the EU's relations with Third Countries : How Effective ?", *European Foreign Affairs Review*, n°3, 1998, p.265.

Tchéchénie), elle a été maintenue, alors que les principes proclamés étaient à l'évidence violés.

L'Union européenne a donc, sans conteste, un projet et des valeurs à défendre dans ses programmes d'intégration ; en cela aussi, elle est un acteur atypique du développement. Mais les tentatives européennes de promotion d'un projet sont marquées par l'échec de plusieurs instruments: Stabex⁴⁴, non-réciprocité, conditionnalité politique⁴⁵...Le modèle européen de développement relève davantage d'un potentiel à exploiter que d'une réalité bien ancrée.

3- LA GESTION DE LA COOPÉRATION : CRISE ET RÉFORMES

Bien que l'Union européenne se soit affirmée comme un acteur essentiel de la coopération internationale, son influence sur les grands enjeux du développement demeure limitée. Ce fossé entre le poids financier de l'Union et son poids politique s'explique par les déficiences de la gestion de l'aide, liées à la complexité du système communautaire et à la prolifération des programmes. À l'origine de cette complexité se trouve le statut juridique de la politique de coopération. Le partage des compétences entre la Communauté et ses États membres a des conséquences importantes en termes de processus de décision. La Commission joue un rôle clé dans la formulation des politiques, mais la décision revient au Conseil, représentant des États membres. L'adoption des règlements pour chacun des programmes de coopération donne lieu à des négociations parfois difficiles entre la Commission et les États membres, ceux-ci faisant valoir leurs intérêts. La formulation des politiques de développement fait aussi intervenir d'autres acteurs, dont le rôle est toutefois moins important : au cours de la préparation de ses propositions, la Commission consulte les ONG et les groupes d'intérêt concernés ; le Parlement est associé depuis 1999 à l'adoption des règlements par la procédure de codécision. La mise en œuvre des actions de coopération est tout aussi complexe. Elle revient essentiellement

⁴⁴ Destiné à stabiliser les recettes d'exportation pour les matières premières, le Stabex a fonctionné sans à-coups jusqu'au début des années 1980 ; faute de ressources (alors que les cours des matières premières comme le café et le cacao restaient bas), le mécanisme a dû faire face ensuite à plusieurs crises financières. De plus, le Stabex ne s'est pas appliqué à tous les produits d'exportation des pays ACP (par exemple les minéraux ou les produits transformés), et, pour les produits concernés, il n'a pas eu l'effet de stabilisation escompté. Cf. Gabriela Koehler, *L'avenir du Stabex*, Document de travail ECDPM n° 47. Maastricht: ECDPM, 1998.

⁴⁵ Cf. l'article de Karen Smith, *op.cit.* Un rapport commandé par la Commission en 2001 concluait à un éparpillement des objectifs pour les actions en matière de démocratie et de droits de l'homme, et à la nécessité de privilégier les actions "positives". Commission européenne, *Synthesis report on EC activities in the field of Human Rights, Democracy and Good Governance* - 08/2001 - ref. 951613

à la Commission, mais sous le contrôle des États membres représentés, pour chaque programme, dans des comités de gestion. Chargés de veiller à la bonne exécution de la politique de coopération, les comités ont également une mission de représentation des intérêts des États membres ; informés à la source des futurs projets communautaires, ils transmettent les renseignements aux bureaux d'étude de leurs pays susceptibles de participer aux appels d'offres. Dans les pays bénéficiaires de l'aide, les ambassades des États membres jouent de plus en plus ce rôle d'information et de mobilisation depuis la réforme de la politique de coopération européenne, en 2001. Enfin, la Cour des Comptes contrôle chaque année l'exécution du budget communautaire, et donc des programmes de développement correspondants. L'intervention de multiples acteurs, à tous les stades du cycle de projets, alourdit considérablement la gestion de l'aide ; la Commission se trouve au centre de ce réseau, mais sa marge de manœuvre est variable selon le programme et les étapes du processus de décision.

De plus, si la Commission occupe une place essentielle dans la mise en œuvre des programmes de coopération, elle ne dispose pas des ressources humaines nécessaires pour faire face à cette tâche. 2.000 personnes (fonctionnaires et agents auxiliaires) sont en charge des programmes de développement à Bruxelles⁴⁶ pour un total de 30.000 projets contractés en 1999. Ce personnel doit également assurer l'interface avec les autres institutions communautaires. Le manque de ressources humaines est devenu une question cruciale dans les années 1990, au moment de l'universalisation de la coopération européenne. La prolifération des programmes a parfois donné lieu à des situations singulières : la Commission a lancé des programmes qui étaient, à leur création, gérés par un ou deux fonctionnaires⁴⁷. Cette carence a eu deux conséquences. Tout d'abord, une perte de qualité des projets. Dans le cadre du programme Tacis à la fin des années 1990, les fonctionnaires de la Commission géraient en moyenne 30 projets chacun⁴⁸, à des stades différents et dans des régions dont ils ne possédaient pas forcément une connaissance approfondie.

Le problème est donc qualitatif tout autant que quantitatif⁴⁹ : la Commission est confrontée à une pénurie de spécialistes et n'a pas entrepris, dans les années 90, les efforts nécessaires à la formation de ses fonctionnaires. L'absence de

⁴⁶ Commission européenne, *Communication concernant la gestion de l'aide extérieure*, 16 mai 2000.

⁴⁷ C'est le cas, par exemple, du programme Tacis, en 1991.

⁴⁸ Entretien avec un fonctionnaire de la DG Relex (direction générale des relations extérieures), Commission européenne, 2000.

⁴⁹ Une étude comparative menée à la fin des années 1990 sur les politiques d'assistance gérées par la Commission (DG VIII) et 5 États membres conclut à une carence en personnel plus qualitative que quantitative au sein de la Commission. Cf. A. Cox, J. Healey, A. Koning, *How European Aid Works. A Comparison of Management Systems and Effectiveness*. Londres : Overseas Development Institute, 1997, 246 p.

spécialistes est ainsi plus marquée dans l'aide communautaire que dans les programmes bilatéraux des États membres ou dans les autres organisations internationales⁵⁰. Surtout, le manque de ressources humaines a entraîné une perte générale de contrôle de la Commission sur les programmes lancés. La pratique de la sous-traitance, courante pour la mise en œuvre des projets, s'est étendue à des tâches de gestion et d'identification avec la création de bureaux d'assistance technique. Cette pratique est également caractéristique de la gouvernance européenne : elle s'explique par l'absence "de frontière nette entre des "acteurs publics" et des "acteurs privés"⁵¹ au sein de l'Union. Dans la gestion de l'aide au développement, elle a donné lieu à des collusions d'intérêt dénoncées par la Cour des Comptes, des condamnations reprises par les États membres, qui, pourtant, refusaient par ailleurs l'augmentation budgétaire qui aurait permis à la Commission de recruter.

Le manque de personnel a d'autant plus pesé sur la gestion de l'aide que l'organisation des services, au sein de la Commission, était loin d'être optimale jusqu'à la réforme amorcée en 2001. Les programmes de coopération relèvent des directions générales chargées des relations extérieures. La fragmentation de ces directions a posé des problèmes de coordination pour l'aide au développement. Ainsi, la Commission Santer (1995-1999) ne comptait pas moins de 5 directions générales consacrées aux relations extérieures ; les programmes d'aide étaient alors gérés sur une base géographique, chacun dans une direction, avec quelques unités transversales. La première tentative de réforme, en 1998, n'a pas eu le succès escompté. La création d'un Service Commun Relex (SCR), chargé de l'aide au développement, devait permettre l'homogénéisation des procédures de gestion. Elle a, au contraire, introduit une nouvelle coupure dans le cycle de projets, entre les activités de programmation et d'identification, qui restaient dévolues aux unités géographiques de la DG Relex, et la mise en œuvre. L'éclatement de la gestion de l'aide dans les différentes directions extérieures de la Commission a donc alourdi les tâches de coordination inter services.

Au total, ces facteurs se sont additionnés pour rendre la politique de coopération inopérante. La Commission a accumulé des retards importants en amont du cycle de projet (programmation), répercutés en aval (décaissements). En amont, la programmation des actions de coopération a pâti de l'absence d'insertion dans une stratégie politique à l'égard des pays en développement, mais aussi d'un manque de cohérence avec les autres politiques européennes. L'OCDE souligne les contradictions entre les programmes de réduction de la pauvreté et certaines mesures de la politique agricole commune. En Afrique de

⁵⁰ Les programmes destinés à l'Europe de l'Est et à l'ex-URSS ont été gérés à leurs débuts par des fonctionnaires ayant consacré leur carrière aux pays ACP.

⁵¹ Cf. Christian Lequesne, "Comment penser l'Union européenne ?", dans : Marie-Claude Smouts, *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p.120-121.

l'Ouest, les subventions accordées dans le cadre de la PAC (Politique agricole commune) ont réduit de 30 à 50% le coût du bœuf européen par rapport à la viande locale, qui a donc perdu des marchés⁵². En aval du cycle de projets, les retards accumulés conduisent à des arriérés de paiement. En 2000, le décalage entre l'engagement des fonds et leur versement était de quatre ans pour le budget communautaire et six ans pour le FED⁵³ ; les "engagements dormants" se sont multipliés. Quant au délai entre l'identification des projets et le début de la mise en œuvre, il est estimé à 18 mois ou 2 ans, selon les programmes. Cela crée un décalage important dans des pays où la situation évolue rapidement. La mauvaise gestion des politiques de coopération, dénoncée par un Comité d'experts indépendants⁵⁴, est en partie à l'origine de la démission de la Commission Santer, en mars 1999.

Consciente de la nécessité de restaurer sa crédibilité auprès des citoyens européens, mais aussi des bénéficiaires de la coopération⁵⁵, la Commission a entrepris une importante réforme de la gestion de l'aide en 2001.

Cette réforme s'articule autour de 4 axes visant à améliorer la qualité des programmes et la rapidité de leur exécution.

1. La première mesure est l'unification de la gestion du cycle de projets dans un nouvel organisme, EuropeAid, créé en 2001 et placé sous l'autorité de la DG Relex. Les directions générales géographiques conservent les activités de programmation mais dans le but d'assurer l'intégration des projets soutenus avec les stratégies politiques européennes.
2. La création d'un nouvel instrument, les *Country Strategy Papers*, correspond à la fois à cette exigence d'inclure les projets d'aide dans une vision à moyen terme (5 ans en moyenne) et à la nécessité de renforcer le rôle des pays tiers dans la programmation, pour améliorer sa qualité.
3. La déconcentration de l'aide vers les délégations de la Commission européenne a pour but d'accélérer les procédures, notamment au niveau des paiements. Plus proches du terrain, les délégations sont responsables de l'ensemble du cycle de projets, même si elles ne jouent pas un rôle

⁵² Alors que les exportations européennes de bœuf en Afrique de l'Ouest étaient multipliées par 7 dans les années 1980. A la suite d'une campagne lancée par des ONG, la Communauté a admis que cette situation constituait un exemple d'incohérence politique dans le cadre de l'article 130V du traité de Maastricht ; elle a réduit ses subventions agricoles. Cf. Comité d'Aide au Développement, *op.cit.*, p.1-65.

⁵³ Enquête réalisée par EuropeAid et citée dans Comité d'Aide au Développement, *op.cit.*, p.1-42.

⁵⁴ Ce comité a été convoqué pour examiner les accusations de "fraude, de népotisme et de mauvaise gestion" au sein de la Commission européenne. Il a rendu ses conclusions dans deux rapports publiés en février et en mars 1999, qui ont conduit à la démission de la Commission dirigée par Jacques Santer ; pour l'aide au développement, le Comité a conclu à une mauvaise gestion des programmes analysés. Cf. Comité d'experts indépendants, *Premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne*, 1999.

⁵⁵ Commission européenne, *Communication concernant la gestion de l'aide extérieure*, Bruxelles, 16 mai 2000.

majeur dans la programmation ; ce transfert de compétences permet à EuropeAid de se concentrer sur des tâches d'appui méthodologique, contribuant à améliorer la qualité des projets.

4. Enfin, la Communauté a choisi de concentrer son aide sur quelques priorités, pour lesquelles elle pense disposer d'une valeur ajoutée : le soutien à l'intégration régionale, le transport, l'appui aux politiques macro-économiques, la sécurité alimentaire et le renforcement des institutions ⁵⁶; la Commission a, en outre, défini trois priorités horizontales (l'environnement, les droits de l'homme et l'égalité hommes/femmes) qui doivent être prises en compte dans tous les projets.

De manière générale, cette réforme est dictée par un souci de clarification des procédures, de concentration des actions et de renforcement de la coordination, à la fois entre les services de la Commission et avec les États membres.

Deux ans après son lancement, il est difficile d'évaluer l'impact de la réforme. Celle-ci a suscité de réels progrès au niveau de la programmation : les actions de coopération sont à la fois mieux ciblées et davantage intégrées dans une stratégie politique ; cette cohérence accrue permet à la Communauté de progresser dans la réalisation de ses objectifs, en particulier les objectifs du Millénaire pour le développement. En ce qui concerne la mise en œuvre des projets, la Commission a d'ores et déjà décelé des effets positifs sur le plan financier : les décaissements ont augmenté de 20% en 2001 par rapport à 2000⁵⁷. Toutefois, il est trop tôt pour apprécier les conséquences de la déconcentration vers les délégations (amorcée en 2002. Il semble que le transfert de compétences ne se soit pas accompagné d'un transfert de personnel correspondant, même si un effort a été fait) notamment pour la formation du personnel envoyé sur le terrain⁵⁸. Le risque est alors de reproduire à un niveau local les problèmes de gestion qui ont affecté la Commission dans son ensemble.

CONCLUSION

Plus que d'autres politiques, la coopération extérieure reflète la complexité du système politique de l'Union européenne, qui en fait un acteur atypique du développement. On observe, à travers les programmes de coopération, une tentative de construction d'un acteur international "Union européenne", qui se heurte à la volonté des États membres de faire prévaloir leurs intérêts.

⁵⁶ Déclaration de la Commission et du Conseil, 2001, *op.cit.*

⁵⁷ *Annual Report 2001*, *op.cit.*, p.11.

⁵⁸ Entretien avec un fonctionnaire de la délégation de la Commission européenne à Moscou, mai 2003.

La transposition des enjeux politiques communautaires (en particulier, des rapports entre les principaux acteurs du système de décision, Commission et États membres) dans les programmes de développement a rendu la gestion de ceux-ci inopérante.

Toutefois, la réforme engagée depuis 2001 au sein de la Commission et l'adhésion prochaine d'anciens bénéficiaires de la coopération européenne, en suscitant une réflexion sur les erreurs commises, contribuent à mieux cibler l'aide européenne et à la rendre plus efficace.

Ventilation, par région/pays, de l'aide extérieure financée sur le budget général de la Commission et sur le FED en 2002

| | Engagements/millions euro | Déboursements/millions euro |
|---|---------------------------|-----------------------------|
| Europe | 1.133,18 | 1.073,75 |
| Dont : | | |
| Yougoslavie | 531,91 | 553,61 |
| Turquie | 149,45 | 145,51 |
| Bosnie | 136,28 | 131,16 |
| Afrique | 2.482,23 | 2.366,90 |
| Dont : | | |
| Afrique du Sud | 129,11 | 123,60 |
| Burkina Faso | 150,59 | 75,68 |
| Ethiopie | 210,13 | 129,40 |
| Maroc | 124,30 | 123,93 |
| Mauritanie | 142,13 | 131,69 |
| Mozambique | 221,62 | 148,69 |
| Asie | 1.432,49 | 1.091 |
| Dont : | | |
| Territoires sous administration palestinienne | 231,07 | 181,48 |
| Afghanistan | 247,59 | 152,50 |
| Pakistan | 90,13 | 45,25 |
| Amérique | 545,20 | 408,13 |
| Océanie | 75,10 | 35,73 |
| PMA (non précisé) | 563,53 | 568,41 |
| Aide multilatérale | 301,00 | 376,38 |

Source : Commission européenne, *Rapport annuel 2003 de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique de développement de la CE et la mise en œuvre de l'aide extérieure en 2002*, Bruxelles, 3/09/2003, COM (2003) 527 final, p.277-279
