

**LA POLITIQUE EUROPÉENNE  
DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT**

**CORINNE BALLEIX**

Docteur en science politique de l'Université Paris II-Panthéon-Assas  
Chargée de mission pour la coopération à la Représentation permanente  
de la France auprès de l'Union européenne

# sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>6</b>
<b>Résumé .....</b>	<b>12</b>
<b>Summary.....</b>	<b>14</b>
<b>I. L'émergence d'une dimension supranationale de la politique de coopération au développement .....</b>	<b>16</b>
I.1 La coopération au développement à la fin de la période coloniale.....	16
I.2 L'affirmation, après l'adhésion britannique, d'un modèle original .....	18
I.2.1 Rationalisation et institutionnalisation du partenariat entre la CEE et les pays ACP .....	18
I.2.2 Des instruments de coopération originaux .....	19
I.2.3 Le caractère évolutif des conventions de Lomé renforce leur prétention à l'exemplarité.....	20
I.2.4 Le système européen de coopération au développement entre en crise au tournant des années quatre-vingt-dix.....	22
I.3 La constitution d'une dimension supranationale de la politique de coopération au développement .....	23
I.3.1 Les bases juridiques .....	23
I.3.2 Des modalités décisionnelles supranationales sont introduites dans le Traité de Maastricht .....	24
I.3.3 Le champ géographique .....	24
I.3.4 Les objectifs de la coopération au développement dans l'article 177 du Traité .....	26

## **2. Trois grands défis pour la politique de coopération au développement ..... 30**

2.1 L'affirmation par rapport aux politiques bilatérales de coopération des Etats membres .....	30
2.1.1 La question de la coordination et de la complémentarité .....	30
2.1.2 Les avancées proposées par l'Union .....	34
2.2 L'affirmation par rapport aux autres politiques communes de l'Union .....	38
2.2.1 La question de la cohérence .....	38
2.2.2 Les évolutions récentes et les perspectives d'amélioration de la cohérence .....	40
2.3 Le défi du financement de la politique européenne de coopération au développement .....	42
2.3.1 Une diminution inquiétante des sources de financement .....	42
2.3.2 Les options d'inspiration libérale .....	44
2.3.3 Les Options plus interventionnistes.....	45
2.3.4 Les orientations récentes de l'Union européenne .....	46
2.3.5 Les débats sur la budgétisation du FED .....	48

## **3. De la lutte contre la pauvreté à la promotion de la sécurité. Spécificités et émergence d'une dimension politique de la politique européenne de coopération au développement ..... 52**

3.1 La convergence avec les Objectifs du Millénaire : la lutte contre la pauvreté et le développement durable.....	53
3.1.1 La lutte - et l'éradication à terme - de la pauvreté constituent l'objectif premier de la politique européenne de coopération au développement.....	53
3.1.2 Le développement durable bénéficie d'un soutien fort de la part de l'Union européenne.....	56
3.2 L'Union comme modèle de succès pour les pays en développement .....	58
3.2.1 Le soutien à l'intégration régionale.....	58

3.2.2 Un instrument de régulation et de maîtrise de la mondialisation .....	59
3.2.3 La promotion des droits de l'Homme et de la gouvernance démocratique dans les pays en développement ...	62

3.3 La politique de coopération au développement constitue-t-elle un levier pour l'affirmation d'une politique étrangère spécifique de l'Union ? .....	71
3.3.1 Les fondements des liens entre la politique de coopération au développement et la politique étrangère et de sécurité de l'Union .....	71
3.3.2 La prévention et la limitation des conflits .....	73
3.3.3 Le renforcement de la sécurité de l'Union européenne et l'affirmation de sa politique extérieure .....	77
3.3.4 Les limites et les critiques des liens entre politique de coopération au développement et politique extérieure de l'Union .....	79

## **Conclusion.....84**

## **Annexes.....90**

# Introduction

**P**armi les diverses actions extérieures de l'Union européenne, quelle est la place de la politique européenne de coopération au développement ? Dans quelle mesure a-t-elle pu s'affirmer depuis les années cinquante à l'égard des politiques de coopération des Etats membres ? L'Union parvient-elle à défendre des conceptions propres du développement ? A utiliser cette politique comme un levier pour l'affirmation de sa politique étrangère et de sécurité commune ? Quelles sont, pour finir, les perspectives envisagées de cette politique dans le cadre de la nouvelle Déclaration de 2005 sur la coopération européenne au développement ?

Les enjeux d'une politique européenne de développement efficace apparaissent très importants. En 2005, un cinquième de la population mondiale vit avec moins d'un dollar par jour, un quart de la population des pays en développement est illettré, un million d'Africains meurt chaque année de la malaria, 6 000 enfants meurent chaque jour du fait d'un manque d'eau ou de sa mauvaise qualité. L'impact tragique des inondations de décembre 2004 en Asie a également été accru du fait de l'état de développement des pays touchés par la catastrophe, etc.

Au-delà des enjeux humanitaires et moraux, commencent à être discutées en Europe les conditions économiques d'un "Plan Marshall pour les pays en voie de développement" qui permettrait à ces derniers de jouer le rôle de "dynamo de l'économie mondiale".

Les responsables européens sont en outre de plus en plus sensibles aux interactions entre politique de coopération au développement et politique de sécurité, dans le contexte de la mondialisation : le développement des pays pauvres pourrait contribuer à réduire un certain nombre de risques comme la propagation des catastrophes industrielles, des crises financières, les pressions migratoires, les tentations du terrorisme, voire la prolifération des armes de destruction massive.

Enfin, l'Union européenne peut saisir l'occasion du G8 consacré notamment à la question du développement de l'Afrique en juillet 2005 puis du bilan d'étape des "Objectifs du Millénaire" ("ODM")<sup>(1)</sup> au sein de la Conférence des Nations Unies sur le développement en septembre 2005, pour affirmer des conceptions autonomes du développement et renforcer ainsi sa position sur la scène politique internationale.

La politique européenne de coopération au développement est en général moins connue que certaines politiques communes de l'Union car elle se rapporte à des actions communautaires dont le degré d'intégration apparaît variable. Une partie des actions européennes de coopération au développement bénéficie de financements inscrits au budget communautaire.

<sup>(1)</sup> Cf. chapitre trois.

## Introduction

Mais une autre - celle destinée aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ("ACP") et aux Pays et territoires d'Outre-mer ("PTOM") - est financée par le Fonds européen de développement ("FED"), alimenté par des contributions négociées des États membres. Le terme de "politique européenne" - et non pas "commune" - de coopération au développement sera donc retenu pour traiter globalement de ces deux volets de la politique de coopération au développement de l'Union. Celle-ci se distingue des politiques bilatérales des États membres, dont elle est complémentaire, aux termes de l'article 177 du TCE.

La politique de coopération au développement s'adresse en principe aux pays en développement ou en transition, alors même que l'aide extérieure de l'Union peut être versée à des pays qui n'entrent pas dans cette catégorie, mais sont candidats à l'Union européenne ou appartiennent à son proche voisinage.

Elle se distingue de l'aide humanitaire d'urgence, qui ne sera pas traitée spécifiquement ici : ses actions ont en effet une ambition de plus long terme en faveur du développement durable et peuvent prendre la suite de l'aide humanitaire. La présentation habituelle des statistiques de l'aide publique européenne ("APD") entretient une certaine confusion. Elle agrège en effet souvent les aides bilatérales des États membres, les prêts de la Banque européenne d'investissement ("BEI"), les aides inscrites au budget de l'Union, celles versées par le FED, celles octroyées aux pays en développement et celles allouées aux candidats et voisins de l'Union. Elle permet toutefois à l'Union européenne d'ap-

paraître comme le premier pourvoyeur mondial d'aide publique, avec plus de la moitié de l'APD des pays de l'OCDE en 2004. L'aide européenne atteint en outre 0,35 % du revenu brut de l'Union européenne, alors qu'un des "Objectifs du Millénaire" est que les pays industrialisés consacrent 0,33% de leur PNB au développement en 2006. Toutefois, l'aide proprement communautaire, c'est-à-dire issue du budget communautaire, ne représente que 20 % de l'aide "européenne". Elle s'est élevée en 2004 à 7,739 milliards d'euro décaissés, auxquels il faut ajouter 2,464 milliards d'euro décaissés par le FED<sup>(2)</sup>.

Une autre spécificité de l'aide communautaire tient au fait que ses deux tiers prennent la forme de dons, alors que la plupart des bailleurs internationaux - Banque mondiale et FMI notamment - octroient des prêts remboursables.

L'originalité des objectifs de la politique européenne de coopération au développement est de ne pas simplement s'attaquer aux effets du sous-développement, par la lutte contre la pauvreté, mais de chercher également à s'attaquer à ses causes par des actions structurantes et durables. Dans certains cas, l'Union se donne même comme modèle de développement, en promouvant les intégrations régionales, la démocratie, les droits de l'Homme et un système intégré de gestion des conflits.

Pourtant, la visibilité et l'impact de la politique européenne de coopération au développement apparaissent problématiques. La coordination et la complémentarité entre la politique de la Communauté et celles des États membres

<sup>(2)</sup> Commission européenne, Rapport annuel 2005 sur la politique de développement de la Communauté européenne et la mise en œuvre de l'aide extérieure en 2004, COM (2005), 292 final, du 15 juillet 2005.

## Introduction

restent insuffisantes : l'Union européenne ne parle pas toujours d'une seule voix vis-à-vis des pays bénéficiaires et moins encore dans les enceintes internationales. En outre, la politique européenne de coopération au développement entre parfois en conflit avec d'autres politiques communes de l'Union (politique agricole, politique de la pêche, politique commerciale, notamment).

Aussi, la réforme de novembre 2000 de la gestion de l'aide extérieure de l'Union vise-t-elle à renforcer l'efficacité, la visibilité et l'appropriation de la politique européenne de coopération au développement.

Une première partie, historique, s'attache à montrer l'émergence progressive, au fil des élargissements de la Communauté européenne, d'une dimension supranationale de la politique européenne de coopération au développement.

Les défis auxquels cette politique reste confrontée - vis-à-vis des Etats membres, des autres politiques communes de l'Union européenne et pour ce qui concerne son financement - constituent la deuxième partie.

La troisième partie met en évidence les spécificités des actions européennes de coopération au développement ainsi que l'affirmation d'une dimension politique croissante de la coopération au développement.

Une évaluation de la portée et des enjeux de l'intégration de la coopération au développement au sein de la politique étrangère et de

sécurité de l'Union est également menée. La présentation des orientations de la nouvelle Déclaration de 2005 sur la coopération européenne au développement permet enfin de fixer les perspectives de l'action européenne en la matière.

# Résumé

Les enjeux de la nouvelle déclaration de 2005 seront à la fois de surmonter les difficultés rencontrées par cette politique, tout en préservant son identité internationale.

**D**epuis les années cinquante, la politique européenne de coopération au développement s'est développée parallèlement aux élargissements de la Communauté européenne.

Bien qu'elle ait acquis une dimension supranationale, certains de ses instruments demeurent intergouvernementaux. La coordination et la complémentarité avec les politiques bilatérales des Etats membres demeurent très partielles, de même que la cohérence avec les autres politiques communes de l'Union. Le financement apparaît également très problématique.

Pourtant, cette politique présente certaines spécificités inspirées du modèle communautaire de développement : le soutien communautaire aux intégrations régionales selon des modalités incrémentales et pragmatiques inspirées de la méthode Monnet ; l'imprégnation du référentiel d'économie sociale de marché dans la coopération européenne au développement ; un souci particulier pour la promotion des principes démocratiques et des droits de l'Homme, même si l'efficacité et la légitimité des actions européennes sont contestées ; enfin, les actions européennes de gestion intégrée des conflits contribuent à l'affirmation internationale de l'Union, bien que l'intégration de la politique de coopération au développement au sein de la politique extérieure de l'Union pose problème.

# Summary

The stakes at play in the new declaration of 2005 will be to overcome the difficulties encountered by this policy and yet maintain its international identity.

**S**ince the 1950's the European Cooperation Policy for Development has grown as the European Community has enlarged.

Although it has achieved a supranational dimension some of its tools remain intergovernmental. Coordination and complementarity with the EU member states' bilateral policies are still by and large partially achieved, likewise the coherence with other common policies within the Union. Funding also appears to be extremely problematic.

However this policy includes some specific features based on community development : community support for regional integration according to incremental and pragmatic modalities based on the Monnet method ; inclusion of the referential system of the social market economy in European cooperation for development ; particular attention is paid to the promotion of democratic principles and human rights even though the efficiency and legitimacy of European activities are challenged finally European activities in the integrated management of conflicts contributes to the international assertion of the Union even though the integration of the cooperation policy for development within the Union's foreign policy is a problem in itself.



# **1 L'émergence progressive d'une dimension supranationale de la politique européenne de coopération au développement**

La politique européenne de coopération au développement est née avec la Communauté européenne en 1957. Trois grandes périodes de son évolution peuvent être considérées : celle de la fin des empires coloniaux, d'abord français et belge ; celle, dans les années soixante-dix, de l'affirmation d'un modèle européen original de coopération Nord-Sud, qui reste intergouvernemental ; celle, enfin, depuis les années quatre-vingt-dix, de l'émergence d'une politique partiellement supranationale en faveur du développement.

## **1.1 La coopération au développement à la fin de la période coloniale**

Lors de la négociation du Traité de Rome, la France et la Belgique ont obtenu que la Communauté économique européenne établisse un régime d'association avec les colonies d'alors, dites "Pays et Territoires d'Outre-mer" ("PTOM"). Cette association, aux termes de la partie IV du Traité de Rome, vise à "promouvoir le développement économique et social des PTOM (ainsi que) (...) l'établissement de relations

économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble". Le premier Fonds européen de développement ("FED"), doté de 581,3 millions d'écus, est mis en place le 1er janvier 1958 pour financer des actions de développement en faveur des PTOM.

A mesure que les pays et territoires d'Outre-mer accèdent à l'indépendance, cette politique d'association devient plus contractuelle. Elle est désormais fondée sur l'article 238 CEE (310 TCE) qui permet à la Communauté de "conclure avec un ou plusieurs Etats... des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières" (3). La convention de Yaoundé-I (1963-1969) consacre la première coopération entre la CEE et 17 Etats africains et malgache associés ("EAMA"). Le 2e FED, entré en vigueur le 1er juillet 1964, est doté de 660 millions d'écus hors PTOM. La convention de Yaoundé-II (1969-1975), signée avec 20 Etats africains et malgache associés, succède à la première et s'appuie sur le 3e FED, entré en vigueur le 1er janvier 1971 et doté de 828 millions d'écus hors PTOM. Les actions conduites sont largement orientées vers des appuis aux infrastructures.

Pourtant, la politique européenne de coopération au développement de la CEE reste très intergouvernementale. En effet, les Etats membres, anciens colonisateurs sont très soucieux de conserver une forte visibilité sur les actions communautaires. Les orientations décidées dans le cadre des accords d'association sont adoptées à l'unanimité. Le financement de cette politique reste en outre totalement intergouvernemental, le FED n'étant alimenté que par des contribu-

(3) La coopération de la Communauté européenne avec le Maghreb n'a pu se développer que dans les années 1970, du fait des conditions douloureuses de la décolonisation, en Algérie notamment.



L'émergence progressive d'une dimension supranationale de la politique européenne de coopération au développement

tions négociées par les Etats membres. Dès cette époque, la France est le principal contributeur du FED.

## 1.2 L'affirmation, après l'adhésion britannique, d'un modèle original mais intergouvernemental

L'adhésion britannique à la Communauté européenne en 1973 permet que de nouveaux pays - ceux du Commonwealth, à l'exception notable de l'Inde - entrent dans le champ de l'association, qui lie désormais la CEE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ("ACP"). Des instruments originaux et évolutifs sont mis en place et visent à créer un partenariat exemplaire entre la CEE et les pays ACP. Quatre conventions de Lomé sont successivement adoptées en 1975, 1979, 1984 et 1989.

### 1.2.1 Rationalisation et institutionnalisation du partenariat entre la CEE et les pays ACP

L'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté européenne s'accompagne d'une remise en cause de la domination française sur cette politique. Du personnel britannique est placé au sein de la Direction générale de la Commission européenne chargée du développement (DG 8). Les luttes d'influence qui en résultent s'accompagnent d'une rationalisation des modalités de la politique européenne de coopération au développement - programmation, recherche d'efficacité accrue et répartition des fonds en fonc-

tion de critères plus objectifs.

Les pays ACP connaissent également une institutionnalisation et une professionnalisation de leurs relations avec la CEE via la mise en place d'un partenariat institutionnalisé de coopération : un conseil des ministres CEE-ACP, réunissant des membres du Conseil des ministres de la CEE, des membres de la Commission et des représentants des pays ACP, se réunit une fois par an pour définir les grandes orientations de la coopération européenne envers les ACP. Un comité des ambassadeurs et un secrétariat général des ACP gèrent par délégation et de manière plus quotidienne la relation CEE-ACP. Enfin, la réunion périodique, de nature consultative, d'une assemblée parlementaire CEE-ACP, confère une dimension politique à ce partenariat.

### 1.2.2 Des instruments de coopération originaux

Les pays ACP bénéficient d'une gamme originale de mesures commerciales préférentielles dérogeant aux règles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ("GATT"), et destinées à promouvoir les exportations des pays ACP vers la Communauté.

- 99 % des produits industriels des pays ACP bénéficient de préférences commerciales non réciproques, consistant généralement en quotas tarifaires à droits nuls, assortis toutefois de règles d'origine, afin d'éviter d'éventuels détournements de trafics.

- Plusieurs "protocoles commerciaux" sur certains produits stratégiques comme le sucre, la

viande bovine, la banane et le rhum (aujourd'hui supprimé) sont en outre définis. Ces protocoles permettent l'entrée en franchise de droits pour des quotas spécifiques (banane), la fixation de prix garantis (sucre) alignés sur le prix en vigueur au sein du marché européen - largement supérieur au cours mondial - ou le remboursement à hauteur de 90 % des taxes normalement dues (viande bovine).

- L'instrument le plus original de la coopération entre la CEE et les ACP, qui n'a pas d'équivalent dans les systèmes de coopération au développement des autres pays de l'OCDE, est constitué par le STABEX, système de stabilisation des recettes d'exportations d'un certain nombre de produits agricoles comme le cacao, le café, les arachides, le thé. Lorsqu'un pays ACP connaît une diminution, au-delà d'un "seuil de déclenchement", de ses recettes d'exportations pour un produit couvert par le STABEX, il peut obtenir une indemnisation de la CEE. Il doit cependant prouver qu'il a atteint un "seuil de dépendance" à l'égard des exportations de ce produit, ce dernier représentant une part substantielle de ses exportations. Les pays les moins avancés bénéficient de seuils de dépendance et de seuils de déclenchement plus bas que les autres pays ACP. La garantie aux pays ACP d'un certain niveau de recettes d'exportations devait permettre à ces derniers de financer les infrastructures nécessaires à leur développement.

### **1.2.3 Le caractère évolutif des conventions de Lomé renforce leur préention à l'exemplarité**

De Lomé-I à Lomé-IV, le système européen de

coopération au développement connaît plusieurs améliorations censées le rendre plus favorable aux pays bénéficiaires de l'aide européenne.

- La liste des pays ACP est progressivement allongée à mesure que la Communauté européenne s'élargit à d'anciens pays colonisateurs (Espagne et Portugal). Elle passe ainsi de 46 pays ACP dans la convention de Lomé-I à 70 pays dans Lomé-IV.

- La liste des produits agricoles couverts par le STABEX passe également de 29 à une cinquantaine de produits. Un mécanisme spécifique de stabilisation des recettes d'exportations pour les produits miniers - le SYSMIN - est mis en place à partir de la convention de Lomé-II, et bénéficie à un nombre croissant de produits miniers dans les conventions de Lomé ultérieures (l'uranium et l'or sont introduits dans Lomé-IV).

- Les seuils de dépendance et de déclenchement des systèmes de stabilisation des recettes d'exportations agricoles et minières sont progressivement abaissés<sup>(4)</sup>.

- Les priorités de l'action communautaire s'élargissent progressivement : au-delà du développement agricole (Lomé-I, avec le STABEX) et industriel (Lomé-II, avec le SYSMIN), l'autosuffisance alimentaire et le développement rural deviennent des priorités de la convention de Lomé-III.

- L'élargissement des actions communautaires est rendu crédible par une augmentation des montants du Fonds européen de développement<sup>(5)</sup>.

- Parallèlement, la signature de l'Acte unique européen en 1986 est censée faciliter la libre circulation des exportations ACP au sein du marché unique européen.

<sup>(4)</sup> Le seuil de déclenchement du STABEX passe de 7,5% à 6% de diminution des recettes d'exportations entre Lomé-I et Lomé-IV. Le seuil de dépendance est quant à lui ramené de 7,5 à 5% des exportations totales du pays concerné au cours de la même période. Ces deux seuils passent de 2,5 à 1% pour les pays les moins avancés.

<sup>(5)</sup> Hors PTOM, le 5e FED est doté de 4,5 milliards d'écus, le 6e FED de 7,4 milliards d'écus, le 7e FED, sous Lomé-IV, de 10,8 milliards d'écus.

**L'émergence progressive d'une dimension supranationale de la politique européenne de coopération au développement**

<sup>(6)</sup> Les réflexions conduites sur la coopération au développement à la fin des années quatre-vingts soulignent cependant la responsabilité des pays bénéficiaires dans les mauvaises performances de l'aide au développement. La persistance de conflits et la mauvaise gouvernance apparaissent en effet comme des facteurs d'échec de la coopération au développement.

### **1.2.4 Le système européen de coopération au développement entre en crise au tournant des années quatre-vingt-dix**

Resté purement intergouvernemental dans son mode décisionnel et son mode de financement, il est donc très dépendant des impulsions données par quelques Etats membres, notamment la France et le Royaume-Uni.

Par ailleurs, les mécanismes commerciaux des conventions de Lomé n'ont pas permis une diversification suffisante des économies des pays ACP<sup>(6)</sup>. Ainsi, en 1995, plus de 70 % des exportations des pays ACP sont des produits primaires et semi-manufacturés. En outre, les ACP apparaissent comme un marché résiduel pour la Communauté européenne. Les exportations des ACP vers la CEE ont diminué entre 1970 et 1993, passant de 9 % des importations de la CEE à seulement 3 % de ces dernières. Inversement, la CEE reste le principal fournisseur des pays ACP pour les biens d'équipement et de consommation. La politique européenne a surtout contribué à renforcer la dépendance des pays ACP à l'égard de la Communauté européenne, ce qui constitue une évolution contraire aux objectifs affichés.

Inefficaces, les mécanismes commerciaux de coopération européenne au développement sont de plus en plus contestés dans le cadre des négociations commerciales internationales de l'Uruguay Round, qui débutent en 1986 et visent à une libéralisation accrue des échanges, notamment agricoles. Mais, au sein de la Communauté européenne, les nouveaux Etats membres, l'Espagne et le Portugal, dénoncent les distorsions de flux

commerciaux au détriment des intérêts des pays latino-américains avec lesquels ils entretiennent des relations privilégiées. Ces deux pays demandent une diversification géographique de la coopération européenne au développement, en faveur des pays d'Amérique latine.

La fin de la guerre froide provoque enfin des réajustements géographiques de la coopération européenne. Les pays ACP cessent d'être des enjeux d'affrontement Est-Ouest. En revanche, la Communauté européenne est soucieuse de stabiliser les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que les nouveaux Etats indépendants issus de l'ex-Union soviétique. L'Allemagne, qui dispose de relations plus étroites avec les pays d'Europe centrale et orientale, voit d'ailleurs dans cette politique un moyen d'accroître son influence politique au sein d'une Union européenne élargie.

## **1.3 La constitution d'une dimension supranationale de la politique de coopération au développement**

### **1.3.1 Les bases juridiques**

Quatre bases juridiques, au sein du Traité de Maastricht, concernent désormais la politique de coopération au développement :

- le titre XX "Coopération au développement" (articles 177 à 181),
- le titre XXI "Coopération économique, financière et technique avec les pays tiers" (article 181A),
- la quatrième partie du Traité "L'association des

pays et territoires d'Outre-mer” (articles 182 à 188).

- Enfin, l'article 310 du Traité relatif à l'association fonde la coopération avec les pays ACP et méditerranéens notamment.

### **1.3.2 Des modalités décisionnelles supranationales sont introduites dans le Traité de Maastricht**

Aux termes de l'article 179 du Traité (TCE), “le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, arrête les mesures nécessaires à la poursuite des objectifs visés à l'article 177. Ces mesures peuvent prendre la forme de programmes pluriannuels”. Les décisions dans le domaine de la coopération au développement sont prises à la majorité qualifiée avec co-décision du Parlement européen. Elles sont également prises à la majorité qualifiée après consultation du Parlement européen dans le cadre de la coopération économique, financière et technique (article 181A du TCE). Une véritable communautarisation de cette politique est donc perceptible.

Un processus décisionnel intergouvernemental prévaut encore pour ce qui concerne la politique de coopération avec les pays ACP. Dans le cadre des accords d'association visés par l'article 310 TCE, le Conseil statue en effet à l'unanimité, de même que dans le cadre de l'association des PTOM (article 187 TCE).

### **1.3.3 Le champ géographique**

Le champ géographique de l'aide extérieure, qui se limitait aux pays en développement, est

étendu aux pays d'Europe centrale et orientale, des Balkans et de la Communauté des Etats indépendants. La zone méditerranéenne, avec laquelle une coopération *via* des accords d'association avait été entreprise à partir des années soixante-dix, bénéficie de soutiens accrus. De même, l'Amérique latine, à partir de 1992, et l'Asie (orientale, du Sud-Est et méridionale), à partir de 1994, deviennent des axes de la politique européenne de coopération au développement. Ainsi, la zone ACP ne bénéficie plus que de 29 % de l'aide européenne en 1996-1998, contre 67 % pour la période 1986-2000.

De nouveaux règlements sont adoptés, qui permettent la création de nouvelles lignes budgétaires finançant des programmes d'aide à certaines zones géographiques : il s'agit du règlement TACIS, pour les nouveaux Etats indépendants, du règlement ALA, pour les pays d'Asie et d'Amérique latine, et enfin du règlement MEDA, pour la Méditerranée, le Proche et le Moyen Orient<sup>(7)</sup>.

#### **L'AIDE COMMUNAUTAIRE AUX RÉGIONS EN DÉVELOPPEMENT :**

I. La coopération européenne avec les pays d'Europe de l'Est, du Caucase et d'Asie centrale devenus des voisins de l'Union européenne depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004 vise à promouvoir une transition accélérée de ces pays vers l'économie de marché. Le programme TACIS, qui s'applique à ces pays, a déboursé 359,13 millions d'euro en 2004. Règlement N° 99/2000.

(7) Nous ne traiterons pas dans cette note de la coopération européenne avec les pays des zones PHARE et CARDS (Europe de l'Est et Balkans), qui ne sont pas des pays en développement mais des candidats à l'Union européenne. Il faut par ailleurs souligner le caractère non homogène des pays relevant des programmes géographiques. Dans le programme ALA, par exemple, des pays classés comme “les moins avancés” (Afghanistan) côtoient en effet des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (Brésil). Dans le cadre du programme TACIS, des pays à faible revenu (Azerbaïdjan) côtoient des pays en transition (Russie), selon la classification du CAD de l'OCDE de janvier 2003.

2. Les pays du pourtour méditerranéen. Le programme MEDA, avec 1 124,55 millions d'euro déboursés en 2004, a eu pour objectif principal de promouvoir l'ajustement législatif et réglementaire de ces pays, dans le cadre, notamment, de programmes de mise en œuvre des accords d'association. Règlement N° 2698/2000.

3. La préoccupation principale de l'Union européenne pour l'Amérique latine est de consolider la stabilité politique de cette région et de promouvoir son développement économique et social. Les déboursés qui lui ont été consacrés, dans le cadre du programme ALA ("Asie-Amérique latine") se sont élevés à 3 13,82 millions d'euro en 2004. Règlement N° 443/92.

4. Avec les pays d'Asie, l'objectif est de soutenir le développement des régions les plus pauvres, en améliorant la gouvernance dans des secteurs comme la santé, l'éducation et le développement rural, notamment dans les pays en situation de post-conflit (l'Afghanistan en particulier). 526,08 millions d'euro ont été déboursés en 2004.

5. Enfin, l'appui communautaire aux pays ACP vise à lutter contre la pauvreté et à promouvoir le développement durable. Le Fonds européen de développement a déboursé 2,464 milliards d'euro de fonds européens en 2004 en faveur du développement des pays ACP. Fondement juridique : la Convention de Cotonou signée le 23 juin 2000.

### **1.3.4. Les objectifs de la coopération au développement dans l'article 177 du Traité**

"La politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement (...) favorise :

- le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux,
- l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale,
- la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

La politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi qu'à l'objectif de respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales".

Les "actions de coopération financière et technique avec les pays tiers" (article 181A), de même que l'association des pays et territoires d'Outre-mer (article 182), visent également à promouvoir l'objectif de développement. Ainsi, les objectifs de l'aide ne se limitent plus au développement économique et social durable et à la lutte contre la pauvreté, mais incluent également des préoccupations thématiques relatives, notamment, à la gouvernance, au développement de la société civile, à la protection de l'environnement et de la santé. Dans le cadre des règlements géographiques de coopération au développement, des programmes spécifiques traitent de ces questions et, dans certains cas, des conditionnalités de l'aide sont instaurées.



**L'émergence progressive d'une dimension supranationale de la politique européenne de coopération au développement**

Cependant, de nouvelles lignes budgétaires thématiques sont créées : Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme, lutte contre les drogues, sécurité alimentaire, co-financement des ONG, coopération décentralisée, santé dans les pays en développement, protection de l'environnement, etc.

En dépit des renforcements de la politique de coopération au développement, cette politique est confrontée à trois grands défis.

# 2

## Trois grands défis pour la politique de coopération au développement

Les évaluations révèlent que la politique communautaire de coopération au développement rencontre des difficultés à s'affirmer par rapport à celles des Etats membres et par rapport à d'autres politiques communes de l'Union. Le financement de la politique européenne de coopération au développement se heurte également à de nombreux problèmes.

### 2.1 L'affirmation par rapport aux politiques bilatérales de coopération des Etats membres

#### 2.1.1 La question de la coordination et de la complémentarité

Aux termes de l'article 177 du Traité, la politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement est "complémentaire de celles qui sont menées par les Etats membres"<sup>(8)</sup>.

Les avantages attendus de la coordination sont nombreux. Elle doit tout d'abord éviter des

chevauchements entre les actions communautaires et les actions bilatérales dans certains secteurs ou régions et, inversement, des lacunes dans la couverture de certains besoins. Par ailleurs, une rationalisation des modalités de l'action devrait contribuer à la réduction des coûts, ce qui garantirait une plus grande efficacité et visibilité à l'aide européenne. L'Union européenne serait également en meilleure position pour affirmer des conceptions propres de l'aide au développement au sein des organisations et conférences internationales œuvrant à l'harmonisation des procédures et modalités d'octroi de l'aide.

Pour être acceptée par les Etats membres, la coordination entre actions communautaires et actions bilatérales suppose la reconnaissance par les Etats membres d'une certaine valeur ajoutée de la coordination au niveau communautaire des politiques nationales de coopération au développement et, par extension, de la politique commune dans ce domaine. Dans certaines régions du monde, cette dernière est en effet mieux acceptée, dans la mesure où elle est perçue comme plus neutre que les actions bilatérales.

En pratique, la coordination entre la politique commune et les politiques bilatérales de coopération au développement apparaît difficile. Ces deux types de politiques sont plus souvent concurrentes que complémentaires et harmonisées. Au gré des circonstances et des enjeux, les Etats membres peuvent en effet passer d'une attitude d'ouverture ou d'indifférence à une attitude plus critique à l'égard de la politique commune de coopération au développement.

<sup>(8)</sup> La notion de complémentarité entre les actions communautaires et les actions nationales apparaît dans l'article 181A relatif à la coopération financière et technique avec les pays tiers, mais pas dans la partie relative à l'association des pays et territoires d'Outre-mer (articles 182 à 188), ni dans celle concernant l'association (article 310). Ces dernières fonctionnant de manière intergouvernementale, avec des décisions prises à l'unanimité, la coordination est en effet dominée par les Etats membres.



# 2

## Trois grands défis pour la politique de coopération au développement

■ La France, le Royaume-Uni, l'Espagne, le Portugal, les Pays-Bas, l'Italie et la Belgique ont un passé colonial et estiment de ce fait pouvoir conserver un certain rayonnement autonome vis-à-vis de quelques pays en développement. Comme leur engagement financier en faveur de la coopération au développement n'est pas toujours très élevé (0,43 % du RNB français, 0,35% du RNB britannique, 0,31% du RNB espagnol, 0,21% du RNB portugais, 0,20 % du RNB italien, 0,46 % du RNB belge, et 0,8 % du RNB néerlandais en 2004), la rareté des crédits bilatéraux les pousse à s'impliquer dans les actions communautaires. Cependant, la visibilité de leur politique reste une priorité importante et conduit parfois à une certaine concurrence entre la politique nationale et la politique communautaire de coopération au développement.

■ L'Allemagne, qui n'est plus une puissance coloniale depuis 1919, et dont l'APD reste relativement faible - 0,28 % du RNB - s'intéresse d'autant plus à la politique européenne d'aide aux pays d'Europe centrale et orientale que cela lui permet d'asseoir son influence au sein de la *Mitteleuropa*. La Grèce, dont l'APD ne représente que 0,2 % du RNB, a un raisonnement comparable à celui de l'Allemagne lorsque l'aide extérieure de l'Union concerne les pays des Balkans occidentaux.

■ Les Etats membres du Nord de l'Union européenne (Danemark, Finlande, Suède), auxquels on peut ajouter le Luxembourg, n'ont pas de relations historiques fortes avec des pays en développement. Pourtant, en tant que membres du groupe des "donateurs d'élite" de l'OCDE<sup>(9)</sup>, ils ont "investi" dans la politique de coopéra-

tion au développement, qu'ils veulent promotrice de bonne gouvernance, des droits de l'Homme et d'égalité entre les sexes. Ils y voient un moyen d'affirmer leur propre rôle sur la scène politique internationale. Ces pays tiennent beaucoup à la visibilité de leur propre politique de développement, qu'ils jugent exemplaire et qui doit selon eux inspirer davantage la politique européenne de coopération au développement.

■ Les nouveaux Etats membres, anciennement sous domination soviétique, témoignent d'un intérêt teinté d'inquiétude à l'égard de l'aide européenne aux pays d'Europe orientale et d'Asie centrale. Les montants historiquement très faibles de leur APD (0,09% du RNB tchèque, 0,057% du RNB slovaque en 2004) et la faiblesse de leurs liens politiques avec d'autres pays en développement font cependant d'eux des partenaires très discrets sur toutes les autres questions de coordination des politiques de coopération au développement.

Les attitudes ambivalentes des Etats membres à l'égard de l'aide extérieure de l'Union se traduisent par une contestation du rôle de coordination de la Commission européenne. Un rapport officiel de 1999 au Premier ministre français revendique ainsi une application stricte du principe de subsidiarité à la politique communautaire de coopération au développement. Dans les domaines où les Etats membres interviennent bilatéralement, la Communauté européenne devrait accepter de déléguer ses compétences à celui des Etats membres dont l'aide au pays bénéficiaire est la plus importante.

<sup>(9)</sup> En 2003 l'objectif défini par les Nations Unies en 1970 de consacrer 0,70% du revenu national brut ("RNB") pour l'APD a été atteint ou dépassé par ces pays du Nord de l'Europe. L'APD du Danemark représente en effet 0,84 % du RNB danois en 2003, celle du Luxembourg 0,80% du RNB luxembourgeois en 2003. OCDE, "Tableau : aide publique au développement nette en 2003. Données préliminaires", Sources Internet, 2004.

# 2

## Trois grands défis pour la politique de coopération au développement

Dans le cadre des organisations internationales et des conférences internationales, les Etats membres ont des difficultés à coordonner leurs politiques de coopération au développement. La Communauté peine à définir des positions communes au sein des conseils d'administration des Fonds et programmes des Nations Unies ainsi qu'au sein du Comité d'aide au développement ("CAD") de l'OCDE. Il faut noter cependant que les dispositions du Traité apparaissent en l'espèce de peu de secours. En effet, aux termes de l'article 181 TCE, "le premier alinéa ne préjuge pas de la compétence des Etats membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux".

Les initiatives prises pour améliorer la coordination entre la politique commune et les politiques bilatérales de coopération au développement n'ont connu jusqu'ici qu'une efficacité limitée, comme le montre la longue liste d'une vingtaine de conclusions, résolutions et orientations du Conseil adoptées depuis 1974.

### 2.1.2 Les avancées proposées par l'Union

Les "lignes directrices pour le renforcement de la coordination opérationnelle" de 2001 prévoient l'intervention des Etats membres seulement "dans les pays où la Commission n'a pas de délégation établie" et si les "Etats membres (...) d'un commun accord, charge(nt) un Etat membre, (...) en étroite collaboration avec la délégation compétente située dans un pays tiers" d'agir. Le champ d'action dudit Etat membre se réduit quant à lui à "la coordination opérationnelle dans un secteur ou un domaine donnés de coopération, dans le cadre de la coordination générale".

Les Etats membres et la Communauté ont ainsi mené depuis 2002 des opérations pilotes de coordination dans quatre pays partenaires : le Vietnam, le Mozambique, le Nicaragua et le Maroc. Ainsi, un modèle complet de soutien budgétaire et sectoriel a été élaboré au Mozambique et des "tentatives intéressantes" de définition de chef de file sectoriel des bailleurs de fonds ont été effectuées au Maroc ; au Vietnam, un plan d'action de l'Union européenne en faveur de la coordination a été mis en place en mai 2003, tandis que, au Nicaragua, l'Union a choisi d'encourager la coordination et l'harmonisation sous la tutelle du gouvernement.

Dans le cadre des organisations internationales, l'Union européenne est parvenue à présenter des contributions coordonnées lors de la conférence de Monterrey, en juin 2001, sur le financement du développement et lors du Sommet de Johannesburg, en septembre 2002, sur le développement durable. Elle a également été en mesure de présenter une contribution commune sur la question du financement du développement lors du Sommet du G8 de juillet 2005 qui a traité notamment de l'aide internationale à l'Afrique. Elle le fera lors du Sommet des Nations Unies de New York en septembre 2005 destiné à faire le point sur la réalisation des Objectifs du Millénaire.

Des partenariats stratégiques ont été conclus avec différentes agences des Nations Unies, le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), l'OMS (l'Organisation mondiale de la santé), l'UNICEF, ou le PAM (Programme alimentaire mondial). Ils permettent

# 2

## Trois grands défis pour la politique de coopération au développement

la conclusion d'arrangements spécifiques de cofinancement de programmes et projets.

Enfin, étant la principale source de financement des fonds administrés par la Banque mondiale, par exemple le fonds fiduciaire pour le financement de l'Initiative des pays pauvres très endettés, l'Union européenne a été en mesure de renforcer sa collaboration avec la Banque mondiale, notamment dans le cadre du Partenariat stratégique pour l'Afrique, au sein duquel la Commission préside le groupe de travail sur l'appui budgétaire.

Pour aller plus loin, la Commission a fait une série de propositions pour améliorer son rôle de coordinateur des politiques européennes de coopération au développement

Elle tente d'abord de placer les textes communautaires au centre des réflexions présidant à la formulation des actions de coopération bilatérales et communautaires.

A cette fin, elle cherche à obtenir davantage d'informations des Etats membres sur les orientations sectorielles de leur coopération bilatérale dans les différents pays bénéficiaires

Elle plaide également pour que soient élaborées des fiches conjointes d'analyse du contexte politique, macro-économique et social des pays partenaires.

Elle propose en outre que "les orientations sectorielles et thématiques" discutées au niveau européen s'appliquent aussi bien à l'aide bilatérale qu'à l'aide communautaire, afin d'éviter que ne s'imposent systématiquement les analyses du Comité d'aide au développement de

l'OCDE. Cette approche est cependant contestée par certains Etats membres. Les conclusions du Conseil européen de juin 2005 proposent ainsi, au nom du principe d'appropriation de l'aide, de fonder les stratégies et programmes de développement sur les stratégies de réduction de la pauvreté élaborées par les pays bénéficiaires de l'aide et non sur celles élaborées par la Communauté européenne.

La Commission souhaiterait qu'avant la fin de 2005, le Conseil commence à discuter d'une proposition de directive relative aux procédures de mise en œuvre de l'aide. Peu convaincue par "les systèmes de gouvernance de nombreux pays partenaires", la Commission propose, dans un premier temps, "(... de) mettre en place des "normes minimales communautaires de mise en œuvre" - ce que contestent certains Etats membres, au nom du principe de subsidiarité. Les conclusions du Conseil européen de juin 2005 privilégient pour leur part les procédures des pays bénéficiaires de l'aide au développement.

La Commission européenne propose en outre que "l'Union européenne (...) dresse un plan d'action en faveur de la coordination et de l'harmonisation dans chacun des pays partenaires avec lesquels deux bailleurs de fonds de l'Union ou plus possèdent un programme de coopération". Le Conseil européen de juin 2005 propose cependant que les pays partenaires soient les leaders de la coordination de l'aide dont ils bénéficient. Il suggère enfin un renforcement de la coordination via, notamment, la réduction et la mise en commun des missions d'expertise, et, par ailleurs, l'utilisation d'indicateurs communs d'efficacité de l'aide.

# 2

Trois grands défis pour la politique de coopération au développement

L'adhésion des nouveaux Etats membres est présentée par la Commission comme une "occasion historique" pour le renforcement de la coordination entre politique commune et politiques bilatérales de coopération au développement. En effet, les pays adhérents mettent au point actuellement des programmes d'aide bilatérale visant à satisfaire aux exigences de l'acquis communautaire. Ils se montrent globalement disposés à accepter une plate-forme commune de conduite de la politique de coopération au développement.

## 2.2 L'affirmation par rapport aux autres politiques communes de l'Union

### 2.2.1 La question de la cohérence

Il importe que la politique de coopération au développement ne soit pas remise en cause par la conduite d'autres politiques communes. Aux termes de l'article 178 du Traité, "la Communauté tient compte des objectifs visés à l'article 177 dans les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement". Des réunions de coordination sont organisées régulièrement entre les Directions générales de la Commission concernées : les DG "Développement" et "Relations extérieures", mais aussi les DG "Commerce", "Agriculture et pêche", "Elargissement" ou même les DG "Justice et affaires intérieures", "Région", "Energie et transport".

Les risques de conflits entre la politique commune de coopération au développement et

d'autres politiques communes demeurent cependant élevés.

Concrètement, les tensions les plus importantes apparaissent entre la politique de coopération au développement et les politiques commerciale, agricole et de la pêche. Certes, la Communauté a mis en place un ensemble d'instruments commerciaux destinés à soutenir les pays en développement. Cependant, dans le cadre des négociations commerciales internationales au sein de l'Organisation mondiale du commerce ("OMC"), la Communauté européenne est régulièrement accusée par les pays en développement. Elle a même été condamnée en avril 2005 sur le dossier du sucre et elle est régulièrement attaquée sur celui de la banane. Les pays en développement ou émergents lui reprochent de réclamer une ouverture des marchés des services et des marchés industriels des pays du Sud sans renoncer concrètement à ses subventions à l'exportation, dans les domaines agricole et de la pêche, au motif que ces secteurs sont trop sensibles socialement. Le caractère partiellement protectionniste de la politique commerciale européenne entre par conséquent en conflit avec les objectifs affichés de la politique commune de coopération au développement.

L'aide liée constitue un point de friction entre les politiques commerciale et de coopération au développement. Par cette pratique, les pays bénéficiaires sont tenus d'utiliser l'aide perçue pour acheter les biens et les services offerts par leur bailleur, européen en l'espèce. Or les études du CAD et de la Banque mondiale montrent les effets pervers de cette pratique commerciale sur l'efficacité de la coopération au développement.

# 2

## Trois grands défis pour la politique de coopération au développement

Une aide liée coûte, en effet, entre 20 et 25 % de plus que si les biens ou les services en question étaient achetés en recourant à la concurrence internationale.

Dans sa communication d'avril 2005, la Commission souligne par ailleurs l'importance d'une articulation cohérente entre la politique de coopération au développement et les actions communautaires dans les domaines de l'immigration, l'environnement, la dimension sociale de la mondialisation, la recherche et l'innovation, la société de l'information, les transports et l'énergie.

### 2.2.2 Les évolutions récentes et les perspectives d'amélioration de la cohérence

Dans un plan d'action adopté en 2002 pour "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire", la Commission a introduit l'analyse d'impact comme outil applicable à toutes les grandes propositions élaborées par ses services. Cet outil prévoit une consultation entre toutes les parties concernées par une action de coopération au développement.

La réforme de la politique agricole commune entreprise depuis 1992 et relancée en juin 2003 vise à diminuer les restitutions européennes à l'exportation. Dans le cadre de l'arrangement de Genève du 31 juillet 2004, les Etats-Unis et l'Union européenne se sont pour la première fois engagés à supprimer les subventions à l'exportation des produits agricoles, même si aucune échéance n'a véritablement été fixée.

Les filières du coton, du tabac, du cacao, du café

et du sucre, qui constituent des secteurs importants pour le développement de certains pays, sont toutefois menacées par la volatilité des cours et les risques de sous-investissements. Le partenariat UE-Afrique dans le secteur du coton adopté en avril 2004, affecte 15 millions d'euro au renforcement de la compétitivité de la production, à l'appui des institutions cotonnières africaines et à la mise en place de mécanismes de compensation des effets de volatilité des prix.

La Communauté a adopté en mars 2005 un plan d'action pour les produits de base agricoles qui vise, notamment, à soutenir les productions vivrières (céréales, oléagineux, etc.) ainsi que les exportations des pays en développement (bananes, sucre, coton, etc.).

Dans le domaine voisin de la pêche, la Communauté a conclu des accords bilatéraux avec une quinzaine de pays côtiers, qui impliquent des contributions financières de la Communauté en échange de possibilités de pêche pour les navires européens. Une partie de cette contribution financière est destinée à des actions de surveillance des stocks halieutiques, afin de préserver le développement durable de la pêche.

La question du déliement de l'aide a connu quelques développements. A la fin de l'année 2004, la Commission a déposé une proposition de règlement relative au déliement complet de l'aide. Le Parlement européen insiste pour que le principe de réciprocité soit renforcé et que le déliement bénéficie en priorité aux opérateurs des pays bénéficiaires et des pays en développement. Il s'agit en l'espèce d'éviter que l'ouverture des marchés du développement ne profite essentiellement à des

# 2

**Trois grands défis pour la politique de coopération au développement**

consultants internationaux, anglo-saxons par exemple. Le Conseil "Affaires générales" du 24 mai 2005 soutient quant à lui une extension du déliement de l'aide alimentaire et/ou une extension de la liste des pays bénéficiaires du déliement aux pays en transition.

Dans sa communication d'avril 2005 sur la cohérence, la Commission se propose d'étudier les moyens de renforcer les expériences existantes en matière de cohérence et de contrôler l'évolution des engagements de l'Union européenne en matière de cohérence dans la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire.

## **2.3 Le défi du financement de la politique européenne de coopération au développement**

### **2.3.1 Une diminution inquiétante de ses sources de financement**

Alors que les Nations Unies préconisent depuis les années soixante-dix que les pays industrialisés consacrent 0,7 % de leur RNB à l'aide au développement, les Etats membres de l'Union européenne ne lui attribuent, en moyenne, que 0,34 % de leur RNB. Cette tendance n'est pas propre à l'Union européenne. Entre 1990 et 1998, l'aide publique mondiale en faveur du développement passe de 59 à 52 milliards de dollars. L'argument invoqué pour ne pas augmenter les financements publics du développement est celui de l'accroissement des financements privés. Entre 1990 et 1998, les investissements directs étrangers ("IDE") dans les pays en développement passent en effet de 25 à 170 milliards de dollars. Pourtant, tandis

que les pays émergents reçoivent 55 % de ces derniers, les pays les moins avancés n'attirent que 1 % des IDE. La Commission européenne préconise de soutenir l'intégration économique régionale des pays en développement, le recours aux marchés internationaux de capitaux et la mobilisation de l'épargne interne des pays en développement. Le financement public européen du développement est de plus en plus orienté vers des actions humanitaires.

Pourtant, à l'issue du Sommet du Millénaire organisé par les Nations Unies en septembre 2000, des objectifs relativement précis de développement économique et social à l'horizon de 2015 ont été fixés. En juin 2001, lors de la conférence de Monterrey, un rapport sur le financement du développement renouvelle l'objectif de 0,7 % du RNB en faveur du développement et souligne que la réalisation des Objectifs du Millénaire nécessiterait 50 milliards de dollars par an supplémentaires, soit le double de ce qui lui est consacré.

Dans le cadre des débats sur le financement de l'Union après 2007 et du Sommet à mi-parcours des Nations Unies sur les Objectifs du Millénaire, en septembre 2005, les réflexions d'inspiration plus ou moins libérale ou interventionniste fleurissent, en Europe et ailleurs, pour identifier les possibilités d'un financement "concessionnel, stable et prévisible" du développement.

A la demande du Président de la République française, un "groupe de travail sur les nouvelles contributions financières internationales", présidé par Jean-Pierre Landau, a remis son rapport en septembre 2004. Un deuxième groupe dit "qua-

# 2

Trois grands défis pour la politique de coopération au développement

dripartite“, rassemblant la France, le Brésil, le Chili et l'Espagne, et auquel les Nations Unies ont été associées, explore également la question du financement du développement.

## 2.3.2 Les options d'inspiration libérale

Les pays développés pourraient chercher à stimuler et orienter la générosité privée en faveur du développement par la mise en place, de manière coordonnée au niveau international, de dispositifs fiscaux d'incitation à la philanthropie. De tels systèmes existent déjà en France, en Italie, au Portugal et en Pologne pour le financement des ONG.

Le développement de partenariats public-privé (“PPP”), qui permettent le financement mixte d'actions de développement, constitue une autre option, promue notamment par la Finlande, le Danemark et l'Allemagne. Les coûts supplémentaires de gestion associés à de telles opérations restent cependant dissuasifs dans certains cas.

Le Royaume Uni propose de réserver l'aide publique au développement pour les pays les moins avancés, d'Asie en particulier. Des prêts de la BEI à taux bonifiés pourraient être généralisés pour les autres pays en développement ou émergents.

Le gouvernement britannique suggère la création d'une Facilité de financement internationale. Celle-ci permettrait de procéder au déboursement de l'aide par anticipation, grâce à un dispositif d'emprunt par lequel les Etats “titriseraient” leurs engagements d'APD futurs par l'intermédiaire des marchés obligataires.

## 2.3.3 Les options plus interventionnistes

Une première option - souhaitée par les pays en développement - pourrait consister à réformer les règles de fonctionnement du système monétaire et financier international en accordant des droits de vote accrus à ces derniers au sein des organisations internationales comme le Fonds Monétaire International ou la Banque Mondiale. Cette option se heurte toutefois au scepticisme des Etats membres.

Une seconde option, évoquée en juin 2004 par le Président de la République française, Jacques Chirac, serait de “mettre la lutte contre l'évasion fiscale au service du développement”. Cela supposerait néanmoins des progrès dans le domaine de la coordination fiscale et la remise en cause du secret bancaire.

La piste du développement de la fiscalité internationale en faveur du développement est soutenue par les Nations Unies et le Comité d'Aide au Développement (“CAD”) de l'OCDE, ainsi que par la France et l'Allemagne, au sein de l'Union européenne. Considérant l'aide publique au développement comme un bien public mondial, le Groupe présidé par J-P. Landau, sans chercher à créer une nouvelle institution internationale, propose de définir de manière coordonnée des prélèvements identiques dans leurs principes et leurs structures destinés au financement de programmes internationaux de développement définis conjointement dans un cadre multilatéral. Le problème de la fiscalité tient cependant dans ce qu'elle est traditionnellement associée à une représentation politique directe, qui, en l'état,

# 2

## Trois grands défis pour la politique de coopération au développement

n'existe pas à l'échelon mondial. Plus concrètement, la France et l'Allemagne ont proposé une taxation du kérosène, puis une taxe "pilote" sur les billets d'avion.

Le groupe Landau revient en outre sur l'idée d'émettre de nouveaux Droits de tirages spéciaux ("DTS") pour financer le développement. Les transferts de DTS soulèvent cependant la question des intérêts dus par les pays bénéficiaires.

Une dernière option pour le financement du développement est constituée par les remises de dette des pays en développement. Depuis 2003, tous les Etats membres de l'Union européenne participent à l'initiative de remise de dette en faveur des "pays pauvres très endettés" ("Initiative PPTE"), y compris la Pologne et la Hongrie. Ils offrent tous, ou se sont engagés à offrir, un allègement de dette se situant au-delà des engagements contractés dans le cadre de cette initiative, à savoir, 100 % de la dette contractée à leur égard par les pays pauvres très endettés avant le premier rééchelonnement. Des discussions portent cependant sur le plafond de cette initiative, la répartition des charges entre les pays développés qui y contribuent et la pérennité des critères de réduction des dettes. En 2003, 573,50 millions d'euro ont été engagés par la Communauté pour le financement de cette initiative.

### 2.3.4 Les orientations récentes de l'Union européenne

Le 14 mars 2002, lors du Conseil européen de Barcelone, les chefs d'Etat ou de gouvernement ont endossé l'objectif onusien de consacrer 0,7 % de

leur RNB au développement d'ici 2015 et se sont fixé un objectif intermédiaire de 0,39 % du RNB européen d'ici 2006. Dans la pratique, l'Union européenne a atteint en 2004 cet objectif. Elle devrait même le dépasser en 2006 et parvenir à un taux de 0,42 % de son revenu national brut consacré à l'aide publique au développement.

Lors du Conseil européen de juin 2005, de nouveaux objectifs pour le financement du développement d'ici 2010 ont été fixés et constitueront la position commune de l'UE dans le cadre du Sommet des Nations Unies d'évaluation à mi-parcours des ODM, en septembre 2005 : 0,56 % du RNB pour l'ensemble de l'Union, ce qui correspondrait à 20 milliards d'euro supplémentaires en APD ; 0,51 % du RNB pour les Etats qui n'ont pas encore atteint ce niveau en 2005 ; 0,17 % du RNB pour les nouveaux Etats membres dont l'APD est encore très faible. A l'horizon 2015, les Etats membres devraient avoir atteint l'objectif de 0,70 % du RNB, hormis les nouveaux Etats membres, qui devraient pour avoir atteint l'objectif de 0,33 % de leur RNB consacré au financement du développement.

Au-delà des montants consacrés à l'APD, les discussions au sein de l'Union européenne portent actuellement sur les instruments juridiques et financiers qui seront consacrés, dans le cadre des nouvelles perspectives financières 2006-2013, à l'aide publique au développement. Sur les six instruments d'aide extérieure de l'Union actuellement envisagés, trois ne concernent pas spécifiquement l'aide au développement : l'instrument de soutien macro-financier<sup>(10)</sup>, celui de la pré-adhésion et celui de l'aide humanitaire. Trois touchent cependant à cette question :

(10) Il s'agit d'un soutien à la balance des paiements des pays tiers autres que des pays en développement.



# 2

## Trois grands défis pour la politique de coopération au développement

- L'instrument de coopération au développement et de coopération économique combinerait dans un même règlement la coopération économique - mutuellement bénéfique - et la coopération au développement, ce qui, en première lecture, posait problème au Parlement européen. Ce dernier considère en effet que la référence au développement durable et aux ODM n'y est pas suffisamment affirmée.

- L'instrument de partenariat et de voisinage, s'appliquerait à quelques pays en développement de la Méditerranée et d'Asie centrale.

- Enfin, l'instrument de stabilité, destiné au financement d'action post-conflit serait formellement nouveau, mais suscite quelques débats : si les fonds qui lui seront attribués sont très importants, cela ne risque-t-il pas, *de facto*, de limiter ceux destinés à l'instrument de coopération au développement et de coopération économique ?

### 2.3.5 Les débats sur la budgétisation du FED

Dans le cadre de la révision de la dernière convention CEE-ACP dite "de Cotonou", discutée avant l'adoption du 10<sup>e</sup> FED, la Commission a proposé pour la seconde fois depuis 1999 d'intégrer le FED dans le cadre du budget communautaire.

Les avantages attendus d'une budgétisation du FED sont nombreux. Elle permettrait à l'aide extérieure de l'Union de gagner en cohérence, en simplicité et donc en efficacité, des économies d'échelle pouvant être retirées de l'unification des procédures et de l'harmonisation des critères

d'analyse et d'évaluation de l'action communautaire. L'aide aux pays ACP deviendrait plus transparente vis-à-vis du Parlement européen. L'implication de ce dernier dans l'adoption du budget de la coopération en faveur des ACP renforcerait la visibilité de l'action communautaire et permettrait, sur une base annuelle, des actualisations - et éventuellement des ré-allocations - en faveur des pays les plus performants.

Les pays ACP s'inquiètent toutefois des risques de remise en cause de l'enveloppe qui leur est réservée. La France qui est le premier contributeur du 9<sup>e</sup> FED, avec 24,3 % du total des financements, ne contribue en effet qu'à 16,4 % du budget communautaire. Par ailleurs, les nouveaux Etats membres de l'Union seront peu sensibles aux questions de développement, dans la mesure où ils seront en concurrence avec les pays en développement pour la captation des fonds communautaires nécessaires à la convergence de leurs propres structures économiques. Le Royaume-Uni, qui contribue à 18 % du budget communautaire, mais seulement à 12,7 % du 9<sup>e</sup> FED, plaide en faveur d'une réorientation de l'aide européenne en faveur des pays les plus pauvres, d'Asie notamment. Le principe d'annualité applicable au budget communautaire risque d'orienter l'aide européenne vers des formes d'aide apparemment visibles, tel l'appui budgétaire ou le soutien à de grands fonds sectoriels (Fonds mondial pour la lutte contre le VIH/Sida et les maladies liées à la pauvreté), mais discutables par ailleurs<sup>(11)</sup>. L'examen annuel des performances des bénéficiaires de l'aide risquerait enfin d'entraîner des ré-allocations au détriment des pays en situation de conflit ou de post-conflit, et donc de grande vulnérabilité.

(11) L'appui budgétaire soulève, notamment, la question de la dépendance à l'aide. Le soutien communautaire aux Fonds mondiaux pose le problème de la visibilité réelle de l'aide de la Communauté européenne par rapport à celle des autres grands bailleurs de fonds.

# 2

## Trois grands défis pour la politique de coopération au développement

Les négociations relatives à la révision de l'accord de Cotonou qui se sont terminées en février 2005 n'ont pu conclure sur ce point.

En dépit des défis auxquels elle est confrontée, la politique européenne de coopération au développement permet la conduite d'une large gamme d'actions, dont certaines présentent une spécificité notable par rapport aux actions conduites dans le cadre des objectifs du Millénaire. Constitue-t-elle pour autant un levier pour l'affirmation internationale de l'Union européenne ?

# 3

## De la lutte contre la pauvreté à la promotion de la sécurité. Spécificités et émergence d'une dimension politique de la coopération européenne au développement

La Déclaration conjointe de la Commission et du Conseil du 10 novembre 2000 dispose que "le principal objectif de la politique de développement (...) doit être la réduction de la pauvreté, en vue de son élimination à terme. Cet objectif implique un appui au développement économique, social et environnemental, la promotion de l'intégration progressive des pays en développement dans l'économie mondiale et une volonté de lutter contre les inégalités". En cela, elle est très conforme avec les Objectifs du Millénaire ("ODM") définis en septembre 2000. Plus concrètement, la Déclaration commune de novembre 2000 définit six domaines d'intervention prioritaire "pour lesquels l'action communautaire offre une valeur ajoutée".

Ainsi, au-delà des objectifs de lutte contre la pauvreté et de recherche du développement durable, très proches des ODM, l'Union européenne promeut des modalités spécifiques du développement économique inspirées de son propre modèle économique et politique. En outre, les actions de coopération au développement dans les domaines de la prévention ou de la gestion des conflits constituent un levier pour le développement de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union.

### OBJECTIFS DU MILLENAIRE

- 1 Réduire l'extrême pauvreté et la faim (concrètement, diminuer de moitié le nombre de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour)
2. Assurer l'éducation primaire pour tous
3. Promouvoir l'égalité entre les sexes
4. Réduire la mortalité infantile
5. Améliorer la santé maternelle
6. Combattre le VIH/SIDA et les maladies liées à la pauvreté
7. Promouvoir le développement durable
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement permettant l'augmentation de l'aide publique au développement, l'accès facilité aux marchés, et des mesures de limitation de l'endettement des pays en développement

### LES DOMAINES D'INTERVENTION DE LA COMMUNAUTE EN MATIERE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

1. Le lien entre commerce et développement
2. L'appui à l'intégration et à la coopération régionale
3. L'appui aux politiques macro-économiques et l'accès équitable aux services sociaux de base
4. Les transports
5. La sécurité alimentaire et le développement rural durable
6. Le renforcement des capacités institutionnelles, notamment en matière de bonne gestion des affaires publiques et d'Etat de droit

## 3.1 La convergence avec les Objectifs du Millénaire : la lutte contre la pauvreté et le développement durable

### 3.1.1 La lutte - et l'éradication à terme - de la pauvreté constituent l'objectif premier de la politique européenne de coopération au développement.

Parmi les six domaines d'action énoncés dans la Déclaration commune de novembre 2000, deux visent très directement la lutte contre la pauvreté :

# 3

**De la lutte contre la pauvreté à la promotion de la sécurité.**

**Spécificités et émergence d'une dimension politique de la politique européenne de coopération au développement**

## **- La sécurité alimentaire**

Les actions communautaires dans le domaine de la sécurité alimentaire et du développement rural durable sont conduites dans le cadre d'une ligne budgétaire spécifique qui, en 2004, a bénéficié de 419,47 millions d'euro de paiements. Des organisations internationales, mais aussi des pays confrontés à des situations de crise alimentaire, dans le sud et la corne de l'Afrique, ont pu bénéficier de cette aide. Concrètement, l'action de l'Union vise, au-delà de la satisfaction de besoins urgents, à promouvoir la production alimentaire locale durable. C'est pourquoi les actions dans le domaine de la sécurité alimentaire sont associées à un soutien communautaire aux politiques foncières des pays en développement. Celles-ci visent à une gestion durable et participative des terres, permettant un accès des plus pauvres aux terres, tout en reconnaissant les droits existants dans les cultures et sociétés locales.

L'Union européenne a, par ailleurs, soutenu les efforts de la Communauté internationale, notamment au sein du CAD de l'OCDE, pour assurer un déliement complet de l'aide alimentaire et a contribué à l'extension de la convention internationale sur l'aide alimentaire jusqu'en 2005. Elle insiste pour que l'aide alimentaire soit versée sous forme d'aide financière et ne constitue pas un moyen détourné d'écouler des stocks de produits agricoles.

Cependant, les actions communautaires dans le domaine de la sécurité alimentaire apparaissent dans les faits assez délicates à conduire. Les risques de préemption, de détournement et de

dépendance à l'aide apparaissent en effet assez importants.

## **- L'accès aux services sociaux de base**

Pour contribuer à l'accès équitable des citoyens aux services sociaux de base, ceux de l'éducation et de la santé en particulier, qui figurent au sommet de la liste des Objectifs du Millénaire, l'Union européenne a développé, à partir de 2001, des appuis budgétaires à la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté définies par les pays partenaires. Cette méthode permet une meilleure appropriation de l'aide européenne par ceux qui en sont les bénéficiaires, ainsi que des "effets de levier", les montants mobilisés étant bien supérieurs à ceux dégagés dans le cadre de simples projets de développement.

Au total, pour l'année 2004, l'Union européenne a engagé 338,86 millions d'euro en faveur de programmes et projets dans le domaine de l'éducation. S'appuyant sur des engagements contractuels avec l'UNESCO, elle a participé à l'initiative internationale de financement pour l'éducation ("Fast-Track Initiative" - "FTI"), qui vise à ce que tous les enfants des pays en développement achèvent au moins leur scolarité primaire. Plus globalement, son action couvre, au-delà de l'enseignement fondamental, la formation professionnelle et l'enseignement supérieur, notamment *via* des programmes tels *Erasmus Mundus* ou *Tempus*.

Dans le domaine de la santé, l'Union européenne se montre également très engagée en faveur des Objectifs du Millénaire que sont la réduction de la mortalité infantile, l'amélioration de la santé maternelle et la lutte contre les grandes maladies transmissibles et celles qui

# 3

**De la lutte contre la pauvreté à la promotion de la sécurité. Spécificités et émergence d'une dimension politique de la politique européenne de coopération au développement**

sont liées à la pauvreté (VIH/SIDA, malaria et tuberculose). Les engagements communautaires s'élèvent à 331,24 millions d'euro en 2004, et s'effectuent au travers de plusieurs instruments : des actions géographiques bilatérales ou régionales dans le domaine de la santé, mais aussi deux lignes budgétaires thématiques, l'une concernant la lutte contre les trois maladies liées à la pauvreté, l'autre, les politiques et actions dans le domaine de la santé reproductive et des droits qui y sont attachés. Ces deux lignes budgétaires, destinées à financer des initiatives innovantes, sont dotées de 400 millions d'euro pour quatre ans. La ligne budgétaire de "cofinancement des ONG", de même que les programmes d'aide humanitaire d'urgence, permettent également de financer des actions ciblées dans le domaine de la santé ainsi que la recherche.

En outre, l'Union européenne contribue à hauteur de 239 millions d'euro par an au Fonds mondial de lutte contre le sida, la malaria et la tuberculose pour la période 2003-2006. La contribution de l'Union européenne (Commission + Etats membres) à ce Fonds représente d'ailleurs plus de la moitié de toutes les ressources versées à ce Fonds.

### **3.1.2 Le développement durable bénéficie d'un soutien fort de la part de l'Union européenne**

L'Union est activement engagée dans les réflexions internationales sur les liens entre réduction de la pauvreté et gestion environnementale, notamment le Sommet mondial pour le développement de Johannesburg de septembre 2002.

Au-delà des actions de soutien au développement rural durable qui sont associées à celles relatives à la sécurité alimentaire, l'Union européenne dispose d'une ligne budgétaire spécifique - "environnement et forêts tropicales" - qui, en 2004, a financé pour 21,07 millions d'euro d'actions. La protection de l'environnement constitue une question transversale doit faire l'objet d'une prise en compte dans chacune des actions communautaires.

En 2003, l'engagement communautaire en faveur du développement durable s'est traduit en outre par plusieurs grandes initiatives :

- L'initiative européenne pour l'eau suppose la création d'un Fonds européen de l'eau doté de 500 millions d'euro destiné à financer des projets "catalyseurs" dans les pays ACP, en associant différents acteurs privés et publics (BEI, Banque mondiale et Banque africaine de développement).

- Le Partenariat UE-Afrique dans le domaine de l'eau fonctionne au travers de deux groupes de travail : l'un, présidé par le Danemark, s'occupe des priorités liées à l'approvisionnement en eau et l'assainissement, tandis que le second s'intéresse à la gestion intégrée des ressources en eau.

- L'initiative européenne "Energie pour l'éradication de la pauvreté et le développement durable", d'un montant de 250 millions d'euro vise à améliorer l'accès à des services énergétiques adéquats et viables.

- L'initiative de l'UE pour l'application de la réglementation forestière, la gouvernance et les

# 3

De la lutte contre la pauvreté à la promotion de la sécurité.

Spécificités et émergence d'une dimension politique de la politique européenne de coopération au développement

échanges commerciaux (“FLEGT”) est destinée à lutter contre l'exploitation illégale des forêts qui menace la biodiversité et les ressources naturelles des pays en développement.

Outre les actions de lutte contre la pauvreté et de recherche du développement durable, très proches des ODM, l'Union européenne promeut des conceptions du développement, qui lui sont spécifiques et qui apparaissent étroitement liées à son propre modèle économique et politique.

## 3.2 L'Union comme modèle de succès pour les pays en développement

L'Union européenne promeut une intégration et coopération régionale qui se veut, selon Pascal Lamy, “instrument de régulation et de maîtrise de la mondialisation”, conformément au modèle d'économie sociale de marché qui imprègne la construction européenne.

### 3.2.1 Le soutien à l'intégration régionale

Il constitue une véritable spécificité de la politique européenne de coopération au développement, dans la mesure où elle n'apparaît pas parmi les Objectifs du Millénaire.

L'intégration régionale ou sous-régionale Sud-Sud des pays en développement est présentée comme un premier pas vers leur intégration dans l'économie mondiale.

Dans le cadre du programme MEDA, et de la politique européenne de voisinage pour la période

2004-2006, l'Union promeut l'intégration sous-régionale en Méditerranée, notamment pour ce qui concerne les réseaux de transport et d'énergie, ainsi que les échanges humains (“people to people”).

Avec les pays ACP, l'Union européenne a défini des stratégies de soutien à l'intégration de six régions - la CEMAC, la CEDEAO, le COMESA<sup>(12)</sup>, l'Afrique de l'Ouest, les Caraïbes et le Pacifique -, en plus de son appui au renforcement de l'Union africaine.

Le soutien communautaire à l'intégration du Marché commun centraméricain est également assez important.

Le modèle européen d'intégration néo-fonctionnaliste, mis en évidence par Ernst Haas et expérimenté par Jean Monnet, se retrouve dans les programmes européens d'aide à l'intégration des pays tiers. Les soutiens visent en effet à la mise en place d'un processus incrémental mais “boule de neige” (“*spill over effect*”) s'appuyant sur des réalisations concrètes dans des domaines techniques, tels les transports, l'énergie et, plus récemment, les technologies de l'information et des télécommunications, qui suscitent peu d'oppositions politiques ou culturelles.

### 3.2.2 Un instrument de régulation et de maîtrise de la mondialisation

La pression du libéralisme économique pèse sur les soutiens européens.

Pour promouvoir une “insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale” (article 177TCE), l'Union

(12) La CEMAC est la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, La CEDEAO est la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, le COMESA est le Marché commun de l'Afrique de l'Est et du Sud.

# 3

**De la lutte contre la pauvreté à la promotion de la sécurité. Spécificités et émergence d'une dimension politique de la politique européenne de coopération au développement**

européenne développe de nombreux programmes d'appui au commerce dans les pays en développement. Ces programmes peuvent concerner la mise à niveau des normes techniques, sanitaires et phytosanitaires, ainsi que celles relatives aux marques et brevets et peuvent contribuer à l'adhésion des pays en développement à l'OMC. En 2003, le total des engagements pour la promotion du commerce des pays en développement s'est élevé à 190,51 millions d'euro.

Les soutiens européens à l'intégration Nord-Sud, constituent une étape vers l'intégration régionale Sud-Sud.

Les Accords de partenariat économique ("APE"), qui devraient entrer en vigueur en 2008, visent à la formation de zones de libre échange entre l'Union européenne et les six régions ACP organisées en unions douanières.

Dans le cadre du programme MEDA, 20 millions d'euro sont dédiés, pour la période 2005-2006, à la mise en place d'ici 2010 d'une zone de libre échange euro-méditerranéenne.

Pour compenser l'absence de perspective d'adhésion à l'Union européenne, la Communauté européenne propose à ses voisins de l'Est, du Sud-Est et du Sud, via la politique européenne de voisinage, élaborée à partir de mars 2003, une semi-intégration dans l'Union européenne en plus d'un renforcement de l'intégration Sud-Sud par l'amélioration de la coopération transfrontalière et transnationale.

Pour la période 2004-2006, les financements prévus pour la politique européenne de voisinage

s'élèvent à 75 millions d'euro pour la zone TACIS (Europe de l'Est et Asie centrale) et 45 millions d'euro pour les pays de la zone MEDA (Sud de la Méditerranée). 800 millions d'euro de fonds issus du programme communautaire interne INTERREG financé par le FEDER devraient être mobilisés afin de renforcer l'intégration des pays du voisinage à l'Union européenne.

A partir de 2007, la coopération transfrontalière et transnationale entre la Communauté européenne et les pays du voisinage devrait être renforcée par la mise en place d'un instrument unique de voisinage qui remplacerait les instruments financiers internes et externes actuels (TACIS, MEDA et INTERREG) et opérerait de part et d'autre de la frontière extérieure de l'Union européenne.

Cependant, des actions interventionnistes de maîtrise et de régulation de la mondialisation imprègnent également les soutiens européens à l'intégration et la coopération régionale.

Il peut s'agir d'actions visant à infléchir les règles du commerce international.

Il en est ainsi des mécanismes de stabilisation des recettes d'exportations (le STABEX et le SYSMIN, auquel succède un système additionnel "FLEX" de soutien de court terme des recettes d'exportation). Les protocoles commerciaux avec les pays ACP (pour la banane, le sucre et la viande bovine) visent également à faciliter l'entrée de ces produits dans l'Union européenne, tandis que le partenariat UE-Afrique sur le coton, lancé en 2004 a pour objectif de sou-

# 3

**De la lutte contre la pauvreté à la promotion de la sécurité. Spécificités et émergence d'une dimension politique de la politique européenne de coopération au développement**

tenir la filière cotonnière africaine contre les risques de volatilité des cours. En novembre 2001, l'Union européenne a contribué à l'adoption d'un accord international dans le cadre de l'OMC pour faciliter l'accès des pays en développement aux médicaments essentiels.

Les réductions des droits de douane permettent d'infléchir le libre jeu du commerce international. Pour l'ensemble des pays en développement, l'Union européenne a mis en place un système de préférences généralisées qui permet des réductions importantes des droits de douane pour les produits importés par l'Union européenne en provenance des pays en développement. Un système de préférences spéciales a été mis en place en faveur des pays engagés dans la lutte contre les drogues, ainsi que ceux qui préservent des normes sociales minimales. Enfin, l'Initiative "Tout sauf les armes" qui permet l'entrée dans l'Union européenne, en franchise et sans quota, pour les pays les moins avancés, de tous leurs produits d'exportation - hormis les armes - constitue un exemple de soutien interventionniste de l'Union à l'intégration Nord-Sud.

### **3.2.3 La promotion des droits de l'Homme et de la gouvernance démocratique dans les pays en développement**

Dans les relations avec les pays en développement, la convention de Lomé-IV, signée en 1990 avec les pays ACP, introduit des "clauses fondamentales" de coopération relatives à la promotion des droits de l'Homme, la démocratie, le renforcement de la position des femmes et de la société civile. Dans la convention de

Lomé-IV-bis, signée en 1995, le respect des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'État de droit deviennent des "éléments essentiels" du partenariat ACP-UE. Aux termes de l'article 9 de l'accord de Cotonou, qui succède en 2000 aux conventions de Lomé, "la bonne gestion des affaires publiques" est considérée comme un "élément fondamental" de la relation UE-ACP, en plus des "éléments essentiels" définis précédemment. L'article 9.3. de l'accord de Cotonou dispose que "(...) la bonne gestion des affaires publiques se définit comme la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable".

A l'issue de la révision de l'accord de Cotonou, en février 2005, des dispositions relatives au fonctionnement de la Cour pénale internationale ont été introduites dans le préambule, mais aussi dans le texte de cet accord.

D'une portée géographique plus générale, la résolution du Conseil du 28 novembre 1991 fixe les orientations et procédures relatives à un dialogue politique ouvert sur les droits de l'Homme et la démocratie avec les pays en développement.

C'est dans le cadre du Traité de Maastricht (article 177.2) qu'il est explicitement prévu que la "politique européenne de coopération au développement contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi qu'à l'objectif de respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales".

La déclaration conjointe de novembre 2000 définit comme sixième objectif de la politique de



# 3

**De la lutte contre la pauvreté à la promotion de la sécurité. Spécificités et émergence d'une dimension politique de la politique européenne de coopération au développement**

coopération au développement le renforcement des capacités institutionnelles des pays en développement et mentionne l'égalité entre les hommes et les femmes comme un objectif "transversal", vers lequel toute action - géographique ou thématique - de la Communauté européenne doit tendre.

Dans une communication de la Commission d'octobre 2003, la gouvernance est définie comme "la capacité d'un Etat à servir ses citoyens". Elle concerne "les règles, les processus et les comportements par lesquels les intérêts sont organisés, les ressources générées et le pouvoir exercé dans la société".

Les préoccupations européennes en matière de gouvernance et de droits de l'Homme ne trouvent pas d'équivalent parmi les Objectifs du Millénaire, davantage axés sur la réduction de la pauvreté. En cela, elles constituent une autre spécificité forte de la politique européenne de coopération au développement.

Elle doit en effet contribuer à réduire la pauvreté, en permettant aux plus démunis d'accéder aux services publics et à certains droits sociaux garantis par l'Etat. Elle garantit en outre la sécurité des citoyens, qui sont en mesure de voir leurs droits reconnus et protégés par l'existence de voies de recours. Elle contribue à lutter contre la corruption et doit permettre de réduire les causes de l'immigration. Enfin, elle doit renforcer la position des pays en développement dans le commerce international, grâce à l'amélioration de leurs capacités institutionnelles.

Globalement, la Commission distingue quatre types de partenariats dans le domaine de la gouvernance et des droits de l'Homme : les parte-

nariats dits "efficaces", avec la plupart des pays du "voisinage" européen ; avec certains pays, comme la Chine, la Communauté est en mesure de fixer un dialogue sur les droits de l'Homme ; les partenariats difficiles, avec la Corée du Nord, l'Angola et le Bangladesh, notamment ; les situations post-conflit, enfin, (Guatemala ou Rwanda).

Dès que le dialogue politique le permet, l'Union européenne finance des opérations de soutien des processus électoraux, incluant des opérations d'enregistrement des électeurs, d'achat d'urnes, et allant jusqu'à la surveillance du déroulement des scrutins. C'est le cas en Afghanistan, en Irak, et dans les Territoires palestiniens par exemple.

Elle finance en outre des programmes de réforme des systèmes judiciaires (en Tunisie, notamment), d'amélioration des législations relatives aux droits de l'Homme (visant par exemple à l'abolition de la peine de mort, la prévention de la torture et de la xénophobie). D'autres actions de soutien institutionnel portent sur le renforcement des systèmes financiers et fiscaux, en vue d'une amélioration de la gouvernance institutionnelle, ou encore sur la décentralisation du pouvoir.

Outre les appuis institutionnels aux pays en développement, la Commission veille à soutenir la société civile ainsi que l'éducation dans le domaine des droits de l'Homme.

Deux lignes budgétaires, en plus de la ligne "IEDDH" financent de telles actions : la ligne de "co-financement des ONG", dotée de 190,8 millions d'euro en 2004, ainsi que la ligne de promotion de la coopération décentralisée, qui concerne les collectivités locales ainsi qu'un grand nombre d'acteurs non étatiques.

# 3

**De la lutte contre la pauvreté à la promotion de la sécurité. Spécificités et émergence d'une dimension politique de la politique européenne de coopération au développement**

En outre, dans le cadre de l'accord de Cotonou, 10 % des fonds bilatéraux du FED sont en principe réservés aux acteurs non étatiques pour la mise en œuvre des programmes et projets ; ces derniers doivent obligatoirement être consultés lors de la formulation des documents de stratégie pays.

Le Centre inter-universitaire européen pour les droits de l'homme situé à Venise contribue à la promotion de l'éducation aux droits de l'Homme.

Certains pays, thèmes ou groupes humains sont considérés comme des "cibles" particulières pour la promotion des droits de l'homme et de la gouvernance démocratique.

Ainsi, pour l'année 2004, les pays jugés prioritaires dans le cadre de la ligne "IEDDH" sont l'Afghanistan, l'Indonésie, le Malawi, la Mozambique, le Venezuela et les Territoires palestiniens. Les thèmes retenus dans le cadre de cette même ligne budgétaire sont la lutte contre le trafic d'êtres humains originaires d'Asie et le soutien aux élections.

Les groupes particulièrement ciblés sont les communautés autochtones, les femmes - bénéficiaires d'une ligne budgétaire spécifique ayant engagé 2,90 millions d'euro en 2004 - les enfants, et les journalistes, mais aussi les personnes impliquées dans des conflits en tant que combattants et/ou victimes.

Pour témoigner de son engagement en faveur de la promotion des droits de l'Homme et de la gouvernance démocratique, la Communauté européenne fait de ces questions, ainsi que de l'égalité entre les hommes et les femmes, des thèmes

transversaux devant bénéficier d'une attention spécifique ("mainstreaming") dans chaque programme communautaire. Les modalités décisionnelles, de même que l'impact sur le statut des femmes de chaque programme font ainsi l'objet d'une évaluation communautaire. Si les conclusions de l'évaluation relèvent des faiblesses, l'Union européenne associe à son programme ou projet des mesures de renforcement des capacités institutionnelles ou d'amélioration de l'accès de la société civile en général - ou des femmes en particulier - aux instances décisionnelles, afin de générer un "democratic spill-over".

L'Union européenne n'écarte pas la notion de sanctions dans sa politique de coopération au développement. Ainsi, en cas de violation des clauses "d'éléments essentiels" contenus dans les accords de l'Union européenne avec des pays tiers, la coopération au développement avec le pays concerné peut être réduite, reportée, ou même suspendue <sup>(13)</sup>.

L'article 96 de l'accord de Cotonou prévoit qu'en cas de violation d'un de ces éléments essentiels, une consultation peut être entreprise afin de trouver une solution acceptable pour les deux parties. Si aucune solution n'est trouvée, des "mesures appropriées" pouvant aller jusqu'à la suspension de l'aide peuvent être prises. Haïti, la Côte d'Ivoire et le Zimbabwe connaissent une suspension de l'aide européenne. La clause d'exclusion de l'article 97 permet de sanctionner des cas graves de corruption.

Pendant, même dans le cas de sanctions, toute la coopération européenne au développement n'est pas suspendue avec les populations des

<sup>(13)</sup> Dans la convention de Lomé-IV-bis une clause de non-exécution (art. 36 bis) permet de sanctionner toute violation des "éléments essentiels du partenariat" (droits de l'homme, principes démocratiques et États de droit) par une suspension partielle ou totale de l'aide communautaire, à l'issue d'un processus de consultation.

# 3

**De la lutte contre la pauvreté à la promotion de la sécurité. Spécificités et émergence d'une dimension politique de la politique européenne de coopération au développement**

pays en “partenariat difficile”. La Commission invoque plusieurs arguments dans ce sens : un argument de solidarité pour que les populations ne payent pas le prix d'un manque d'engagement de leur gouvernement ; un argument de sécurité lié au danger que représente le fait d'isoler un pays et de laisser, le cas échéant, l'extrémisme et le terrorisme s'installer dans les Etats “faillis” ; un argument d'efficacité de l'aide à plus long terme, compte tenu des risques et coûts potentiellement associés à l'abandon durable d'un pays ainsi que des risques de contagion (extension des conflits aux voisins ou à la Communauté internationale).

Cependant, l'Union européenne privilégie les conditionnalités de l'aide par rapport aux sanctions. Ainsi, dans le cadre de ses programmes d'appui budgétaire sectoriel, l'Union considère-la bonne gouvernance, au sens de bonne ou meilleure gestion des finances publiques comme une condition sine qua non de l'efficacité de son action. Les versements de l'aide communautaire sont divisés en tranches fixes et tranches variables, ces dernières étant conditionnées au respect des principes de bonne gouvernance. Grâce à ces conditionnalités, l'Union européenne a pu obtenir des suppressions d'exemptions fiscales arbitraires ou le renforcement de la stabilité du secteur bancaire grâce à l'élimination des prêts à caractère politique.

La Commission réfléchit en outre, dans la zone méditerranéenne, à une politique incitative en vertu de laquelle l'aide communautaire serait augmentée au profit des pays faisant preuve de bonnes performances en matière de droits de

l'Homme et de gouvernance démocratique.

Les actions communautaires de promotion des droits de l'Homme et de la gouvernance démocratique font cependant l'objet d'un certain nombre de critiques.

Certains auteurs reprochent le caractère superficiel des actions communautaires. Lorsqu'elle soutient des organismes de la société civile, l'Union a tendance à privilégier ceux qui sont le mieux professionnalisés et les plus occidentalisés, alors même qu'ils ne sont parfois pas les plus représentatifs et qu'ils constituent parfois l'émanation plus ou moins directe de services étatiques non démocratiques.

Certains programmes d'appui à la gouvernance démocratique et au respect des droits de l'Homme financent parfois davantage des équipements informatiques que des réformes des codes de procédure pénale par exemple.

Les ONG se plaignent souvent de ce que l'aide budgétaire versée par l'Union européenne donne lieu à des appels d'offres locaux qui profitent davantage aux milieux d'affaires les plus proches du pouvoir qu'aux entreprises plus indépendantes, voire critiques à l'égard de ce dernier. Plus globalement, l'impact du “*mainstreaming*” est difficile à évaluer. Dans certains cas, il peut apparaître plus formel que réel.

En outre, pour pouvoir agir en faveur des droits de l'Homme et de la bonne gouvernance dans le cadre des documents de stratégies et programmes indicatifs nationaux, l'Union a absolument besoin du soutien des autorités étatiques bénéficiaires d'aide. Qu'un pays comme la Tunisie refuse d'aborder sérieusement la question de

# 3

**De la lutte contre la pauvreté à la promotion de la sécurité. Spécificités et émergence d'une dimension politique de la politique européenne de coopération au développement**

la réforme de son système judiciaire, et l'Union européenne ne peut que renoncer à verser 25 millions d'euro pour un programme dont les autorités tunisiennes, en l'état, ne voulaient pas. Enfin, les actions de soutien direct à la société civile conduites en recourant à la ligne budgétaire "Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme", dotée de 106 millions d'euro en 2004, sont en général d'une assez petite envergure. Leur impact sur les gouvernements à tendance autoritaire reste donc modeste.

La légitimité des actions communautaires dans le domaine de la gouvernance et des droits de l'homme fait également l'objet de critiques. Le recours aux sanctions est le plus critiqué. La Communauté européenne n'a prévu en effet aucune clause de cet ordre dans ses relations avec la Chine, l'ASEAN, les Etats-Unis et le Canada.

En outre, lorsque de telles clauses existent, elles ne sont pas appliquées de manière uniforme selon les pays concernés. Haïti ou le Togo sont en situation de suspension de l'aide communautaire. En revanche, la Chine, qui conduit pourtant une politique très discutable en matière de droits de l'Homme, bénéficie de 250 millions d'euro d'engagements communautaires pour la période 2002-2006, dans la mesure où elle est considérée par la Communauté européenne comme un partenaire économique et politique asiatique incontournable.

Même si elle est contestée, la politique européenne de coopération dans le domaine des droits de l'Homme et de la gouvernance démocratique constitue un reflet du modèle politique de l'Union.

## **3.3 La politique de coopération au développement constitue-t-elle un levier pour l'affirmation d'une politique étrangère spécifique de l'Union ?**

De manière générale, la plupart des actions européennes de coopération au développement contribuent à l'affirmation de l'identité extérieure de l'Union. Au travers de sa politique de coopération au développement, l'Union peut en effet se présenter vis-à-vis du reste du monde comme un modèle de développement économique et politique spécifique fondé sur l'intégration régionale, l'économie sociale de marché, la démocratie et le respect des droits de l'Homme.

### **3.3.1 Les fondements des liens entre la politique de coopération au développement et la politique étrangère et de sécurité de l'Union.**

L'article 177 du Traité, de même que la déclaration conjointe de novembre 2000, ne font pas formellement de la politique européenne de coopération au développement un instrument de renforcement de la politique étrangère commune.

Pourtant, dans les faits, cette politique a toujours été mise au service de stratégies d'influence politique internationale, sinon de l'Union européenne, du moins de ses Etats membres.

Pendant la guerre froide en effet, l'aide publique au développement constitue un instrument d'en-

# 3

**De la lutte contre la pauvreté à la promotion de la sécurité. Spécificités et émergence d'une dimension politique de la politique européenne de coopération au développement**

diguement de l'expansionnisme communiste - ce qui permet d'ailleurs d'expliquer le soutien inconditionnel à certains pays d'Amérique latine ou d'Afrique. Après la fin de la guerre froide, le soutien massif apporté aux pays d'Europe orientale et d'Asie centrale vise à les ancrer dans l'économie de marché mondialisée et à les stabiliser politiquement. Parallèlement, la disparition de la menace communiste contribue à expliquer le déclin de l'aide publique au développement (qui passe de 0,34 à 0,22% du revenu brut des pays de l'OCDE entre 1992 et 2002).

Après les attentats du 11 septembre 2001, Javier Solana estime que "l'aide européenne va devenir un instrument de politique étrangère".

Des interactions entre développement et sécurité sont mises en évidence. Il s'agit en l'espèce de la sécurité de l'Union européenne tout autant que de celle des pays en développement ; de la sécurité des Etats ("*hard security*") et de celle des personnes ("*soft security*"). La sécurité apparaît certes comme une pré-condition du développement des pays du Sud. Le développement de ces derniers s'affirme cependant comme une condition de la sécurité des pays en développement et de celle des pays développés. Un constat des "zones d'ombre de la mondialisation" est dressé. Apparaissent ainsi, pour l'ensemble de la planète, sans distinction entre pays riches et pauvres, des risques liés à la croissance des inégalités sociales, la prolifération des armes de destruction massive, la dégradation de l'environnement, les trafics de drogue ou la mauvaise gouvernance porteuse de conflits notamment.

Or aucun Etat, pris isolément, n'est en mesure

de venir à bout de ces problèmes transnationaux. Le défi, pour l'Union européenne, qui promeut et profite de la mondialisation, et qui, depuis la réconciliation franco-allemande, constitue un modèle de pacification, consiste donc à jouer un rôle dans la réduction des risques liés à la mondialisation.

## **3.3.2 La prévention et la limitation des conflits**

L'idée sous-jacente est que les conflits sont souvent liés à des accroissements d'inégalités internes ou internationales, même si d'autres sources de conflit - ethniques, territoriales, notamment - peuvent servir de catalyseur des crises. Tout conflit provoque en tout cas une aggravation des problèmes de développement. L'aide communautaire vise à limiter l'extension, éventuellement internationale, des conflits pour favoriser le décollage économique des pays concernés.

Un premier type de mesures de prévention des conflits consiste dans l'identification des facteurs "belligènes". Des indicateurs d'exclusion politique, sociale, ethnique et de précarité environnementale ont ainsi été élaborés par la Commission. Il s'agit notamment du degré de contrôle du pouvoir civil sur les forces armées, de la composition ethnique du gouvernement, de la représentation des femmes dans les instances politiques, du degré d'épuisement des ressources naturelles. Une meilleure compréhension des causes de conflits doit en effet guider la formulation des programmes et projets de développement. Une unité de prévention des conflits et de gestion des crises incluant, depuis 2001, une

# 3

**De la lutte contre la pauvreté à la promotion de la sécurité. Spécificités et émergence d'une dimension politique de la politique européenne de coopération au développement**

cellule de crise a été créée au sein de la DG Relex en vue de coordonner les initiatives communautaires en matière de prévention des conflits. Le mécanisme de réaction rapide, créé en février 2001, permet la mise en place d'une mission d'enquête et de médiation et le déploiement d'observateurs des droits de l'Homme. Ces actions d'évaluation et de prévention sont destinées à préserver les chances de développement des pays partenaires concernés.

Des actions sectorielles, dans le domaine de l'eau ou de certaines énergies (pétrole, notamment), sont conduites par la Communauté européenne, dans la mesure où ces ressources naturelles peuvent être à l'origine de conflits au détriment des populations les plus vulnérables. Ainsi, outre la promotion de l'accès de populations à l'eau en Afrique notamment, *via* la Facilité eau (500 millions d'euro prévus dont 250 millions d'euro déjà engagés en 2004), l'Union est très active dans le domaine de l'énergie *via* le soutien de la BEI à la construction d'infrastructures et, plus récemment, le projet de Facilité énergie de 250 millions d'euro.

Des actions civiles dans le domaine de l'organisation ou de la réorganisation de la police et de l'armée sont également conduites par l'Union européenne : au Guatemala, elle soutient par exemple la réforme du système de sécurité nationale, afin de consolider la mise en œuvre des accords de paix ; elle supervise les mesures de confiance entre le gouvernement et les rebelles au Sri-Lanka. La Facilité de paix adoptée pour un montant initial de 250 millions d'euro d'engagements prévoit le soutien européen à des mesures de prévention des conflits, *via* le ren-

forcement des capacités de l'Union africaine. L'accord de Cotonou révisé en février 2005 prévoit une coopération dans la prévention des activités mercenaires.

Au-delà de la prévention des conflits, l'Union européenne est très active dans la gestion des crises, au travers de sa politique de coopération au développement.

Dans la plupart des cas, son intervention s'appuie sur des actions civiles, essentiellement dirigées vers les personnes et les groupes de personnes. Il s'agit en particulier d'actions de démobilisation, de désarmement et de réintégration des soldats ("programmes de DDR"), de reconversion des économies nationales vers des productions civiles plutôt que militaires, de destruction des armes légères et des mines anti-personnels. Pour conduire ces actions, l'Union européenne s'est dotée d'un certain nombre d'instruments spécifiques :

Une ligne budgétaire "Mines anti-personnels" a, en 2004, financé pour 8,91 millions d'euro d'actions de destruction de ces engins et de compensation de leurs effets pour les personnes qui en sont victimes.

Une ligne budgétaire d'aide aux populations déracinées d'Asie et d'Amérique latine soutient des actions de réinstallation des personnes.

Un Fonds européen pour les réfugiés, créé par une décision du Conseil de septembre 2000 a en outre été doté de 39,27 millions d'euro d'engagements pour l'année 2004.

L'outil de gestion des crises créé en février 2001, le Mécanisme de réaction rapide ("MRR"), permet également la conduite de quelques actions amorçant la réhabilitation et la recons-

# 3

**De la lutte contre la pauvreté à la promotion de la sécurité. Spécificités et émergence d'une dimension politique de la politique européenne de coopération au développement**

truction locale comme la livraison d'énergie, la reconstruction d'écoles, l'assistance technique aux municipalités.

Enfin, en Afghanistan par exemple, l'Union appuie le renforcement de la sécurité du pays *via*, notamment, la formation et la rémunération des policiers.

L'Union européenne finance des opérations de sécurisation susceptibles d'avoir une dimension militaire, et non plus simplement civile, et qui visent à préserver la mise en œuvre de toutes les autres actions communautaires de développement.

La création de la Facilité de paix pour l'Afrique, en novembre 2003 a marqué l'introduction d'une dimension militaire décisive dans la politique de coopération au développement. Certes, l'Union européenne s'était déjà impliquée dans le financement de l'opération Artémis dans l'Est de la République Démocratique du Congo et, de manière ponctuelle, le FED avait déjà financé des opérations de paix de la CEDEAO au Libéria et en Côte d'Ivoire, notamment ainsi que de l'Union africaine au Burundi. Cependant, au-delà de l'appui institutionnel, les fonds communautaires soutiennent des opérations africaines de paix présentant une dimension militaire, au Soudan (Darfour) notamment.

L'importance des montants engagés (250 millions d'euros) témoigne d'une implication forte de l'Union européenne dans des actions de sécurité préalables au soutien du développement des pays africains.

Dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, la Commission propose, parmi les six ins-

truments de la politique extérieure de l'Union, la création d'un instrument de "stabilité", qui aura pour objectif de financer des opérations de sécurité dans le monde et d'assurer un continuum entre le traitement des différentes phases de la crise (prévention, gestion, sortie de crise) et de ses différents aspects (sécuritaire, politique et économique, en particulier). Il s'agit d'éviter la constitution de "zones grises" où la faiblesse des interventions internationales peut être source d'instabilité. L'instrument de stabilité devrait permettre de disposer de fonds rapidement mobilisables pour des actions de "démobilisation, désarmement, réintégration des soldats", de construction de prisons, mise en place de tribunaux mixtes, démarcations de frontières, par exemple. Ces actions, complémentaires de l'aide humanitaire et de la PESD, viseraient à reconstituer les conditions minimales de sécurité préalables à la reprise du développement.

### **3.3.3 Le renforcement de la sécurité de l'Union européenne et l'affirmation de sa politique extérieure**

Dans le cadre de la politique européenne de voisinage, la recherche de sécurité constitue un objectif important poursuivi par l'Union européenne. Il s'agit en effet de "prévenir (...) la criminalité organisée et de lutter contre celle-ci", ainsi que de protéger les frontières de l'Union contre "la contrebande, les trafics, la criminalité organisée et l'immigration clandestine".

L'aide européenne dans la gestion des sites nucléaires d'Europe orientale et d'Asie centrale témoigne du souci de l'Union européenne de préserver sa propre sécurité, l'accident de Tchernobyl

# 3

**De la lutte contre la pauvreté à la promotion de la sécurité. Spécificités et émergence d'une dimension politique de la politique européenne de coopération au développement**

de 1986 ayant souligné le caractère transnational des accidents nucléaires. Le soutien communautaire à la reconversion des sites et des personnels impliqués dans l'industrie nucléaire contribue également à la non-prolifération des armes de destruction massive.

Les soutiens communautaires à la lutte contre l'immigration clandestine contribuent par ailleurs au renforcement de la sécurité de l'Union.

De même, la ligne budgétaire ALA finance des actions de renforcement des capacités dans la lutte contre le terrorisme en Indonésie, aux Philippines et au Pakistan notamment, au travers d'activités de renforcement législatif pour la gestion des frontières et de lutte contre les trafics d'armes.

Parmi les actions de développement ayant une dimension commerciale, certaines permettent le renforcement de la sécurité de l'Union européenne. C'est le cas de l'initiative européenne "Tout sauf les armes", qui permet l'exportation en franchise des pays les moins avancés vers l'Union européenne pour tout produit - sauf les armes.

De même, certaines conditionnalités de l'aide au développement permettent à l'Union européenne d'avoir une action dans la lutte contre le terrorisme international. L'adoption, en novembre 2003, d'une conclusion du Conseil visant à insérer une clause de non prolifération des armes de destruction massive dans tout accord de l'Union européenne avec un pays tiers constitue une illustration de ce point. Une telle clause a ainsi été intégrée dans les accords signés par la Communauté européenne avec la Syrie et le MERCOSUR<sup>(14)</sup>.

L'ensemble des actions communautaires de prévention et de limitation des conflits permet l'implication de l'Union européenne dans le dialogue politique, interne et international des pays concernés. La politique de coopération au développement légitime ainsi l'interventionnisme politique extérieur de l'Union. C'est parce qu'elle est donatrice que l'Union européenne peut prétendre - en coopération avec les autres bailleurs de fonds - jouer un rôle de médiateur entre les parties en conflit dans différentes parties du monde, au Moyen Orient (dans le cadre du Quartet), en Irak, en Afghanistan ou en Colombie. Dans le cadre du fonctionnement de la Facilité de paix pour l'Afrique, l'affirmation internationale de l'Union européenne est également accrue : si l'Union doit rechercher l'aval des Nations Unies avant d'engager une action, elle se réserve toutefois la possibilité d'intervenir sans que l'ONU lui ait confirmé son approbation. De la même manière, la politique européenne de voisinage prend un relief particulier dans le contexte des propositions américaines de "Grand Moyen Orient" : l'Union européenne affirme en effet, à travers cette politique, qu'elle reste présente et active dans cette région.

### **3.3.4 Les limites et les critiques des liens entre politique de coopération au développement et politique extérieure de l'Union**

Le coût des opérations conduites dans le cadre de la Facilité de paix est très important : 250 millions d'euro peuvent être absorbés après sept ou huit opérations. Ceci risque d'impliquer une sélection des crises sans doute discutable d'un

<sup>(14)</sup> En application de cet accord de non prolifération, l'accord de Cotonou révisé en février 2005 inclut enfin une référence à la coopération dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive ("ADM"). Une assistance financière et technique est prévue pour empêcher la prolifération des ADM dans les pays ACP. Cependant, le financement de cette assistance n'utilisera pas de fonds destinés au développement.



# 3

**De la lutte contre la pauvreté à la promotion de la sécurité. Spécificités et émergence d'une dimension politique de la politique européenne de coopération au développement**

point de vue politique, puis d'aboutir à une impuissance de l'Union européenne dans ce type d'action extérieure. L'absorption des crédits de développement, normalement de long terme, par des interventions de paix de plus court terme peut également faire l'objet de critiques.

Le manque de moyens humains constitue une autre difficulté pour la Commission. Les actions de prévention des conflits ou de gestion des crises sont souvent conçues par des économistes, des ingénieurs et des spécialistes des questions de financement, mais n'associent pas suffisamment de sociologues et d'historiens.

En outre, l'articulation des travaux de la Commission avec ceux du Secrétariat général du Conseil et du Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union se heurte souvent à des difficultés.

L'efficacité des actions conduites se trouve limitée par les écarts entre le champ géographique des programmes de coopération et le caractère mouvant, ou transnational des conflits qu'il s'agit de prévenir ou de réduire. Des actions européennes régionales, en coopération étroite avec des organisations internationales régionales, sont certes souhaitables, mais se révèlent souvent difficiles à mettre en place.

Au-delà des pertes en efficacité, le risque existe que les montants très importants engagés dans des actions de prévention des conflits ou de gestion des crises ne puissent constituer un instrument de politique étrangère de l'Union, mais tout au plus un substitut de cette dernière. Le fait que l'Union européenne ait choisi de finan-

cer pour une large part sa politique de coopération au développement sur des dons peut être interprété comme un indicateur de ses difficultés à faire de sa politique de coopération au développement un instrument de sa politique extérieure. Pour exister politiquement sur la scène internationale, l'Union européenne serait obligée d'en payer le prix. Des questions relatives à la visibilité de l'aide européenne sont régulièrement posées lorsqu'il est question des actions de cette dernière, en Afghanistan ou en Irak, notamment.

En outre, la question des risques liés à une subordination de la politique de coopération au développement à la politique étrangère et de sécurité commune est souvent discutée. Des considérations de politique étrangère influencent de manière substantielle l'allocation des fonds vers certains pays tel le Brésil avec, parfois dans certains cas, une prise en considération un peu secondaire de leurs besoins en développement. Or une prédominance de considérations strictement politiques dans la répartition des fonds communautaires pourrait nuire gravement aux intérêts des populations les plus démunies.

La création probable, parmi les instruments financiers de l'Union européenne pressentis pour la période postérieure à 2006, d'un instrument de "stabilité" destiné à financer des interventions européennes de paix dans le monde soulève de difficiles questions. Comment se répartiront en effet les montants d'engagement et les actions en faveur, respectivement, de l'instrument de stabilité et des autres instruments de l'action extérieure de l'Union, notamment celui de la coopération au développement ? Quelles

# 3

**De la lutte contre la pauvreté à la promotion de la sécurité. Spécificités et émergence d'une dimension politique de la politique européenne de coopération au développement**

seront les compétences attachées à chacun de ces instruments ? Comment s'organisera la coordination entre les différents instruments de l'action extérieure de l'Union ?

Ainsi, bien que la politique européenne de coopération au développement puisse constituer un levier important de la politique étrangère et de sécurité commune, son instrumentalisation par cette dernière soulève de réelles difficultés.

# Conclusion

Depuis les années cinquante, la politique européenne de coopération au développement a progressivement acquis une dimension communautaire et supranationale.

La réforme de la gestion de l'aide adoptée en novembre 2000 a permis d'obtenir certaines améliorations dans la qualité de l'aide européenne, notamment en ce qui concerne les montants décaissés, les délais de mise en œuvre, l'impact des actions conduites et la visibilité de l'aide européenne.

La politique de coopération au développement présente, par ailleurs, certaines spécificités inspirées du modèle communautaire de développement. Il s'agit en particulier des soutiens de l'Union européenne aux intégrations régionales et sous-régionales selon des modalités incriminales et pragmatiques inspirées de la méthode Monnet. De même, l'Union européenne se montre soucieuse d'une politique de coopération au développement conçue comme un "instrument de régulation et de maîtrise de la mondialisation", conformément au référentiel d'économie sociale de marché qui imprègne la construction européenne. La marque du modèle politique européen se retrouve dans les actions communes de coopération au développement :

ces dernières témoignent en effet d'un souci particulier pour la promotion des principes démocratiques et des droits de l'Homme. Enfin, l'Union européenne promeut, *via* sa politique de coopération au développement, une gestion intégrée des conflits qui lui permet d'espérer s'affirmer en tant qu'acteur légitime et de poids dans les enceintes de coopération internationales.

Pourtant, la politique européenne de coopération au développement continue de présenter des faiblesses importantes : certains de ses instruments et non les moindres - l'association, avec les pays ACP notamment (article 310) et celle avec les PTOM (article 182) - demeurent en effet largement intergouvernementaux dans leur mode de fonctionnement. L'émancipation de la politique commune de coopération au développement reste encore très partielle par rapport aux politiques des Etats membres. La question de la cohérence de la politique de coopération avec les autres politiques communes de l'Union et celle de son identité au sein de la politique extérieure de l'Union est posée. Celle de son financement apparaît également très problématique. Enfin, les actions conduites dans le domaine de la gouvernance démocratique et des droits de l'Homme, ainsi que dans celui de la gestion intégrée des conflits, font l'objet de critiques, tant pour ce qui concerne leur efficacité que leur légitimité.

Compte tenu des débats internationaux sur la coopération au développement et des échéances internationales (réunion du G8 en juillet 2005 sur l'aide à l'Afrique, Sommet des Nations Unies en septembre 2005 relatif au bilan de la réalisation des OMD), la Commission européenne a engagé une réflexion sur la politique européenne

## Conclusion

de coopération au développement. Elle a publié plusieurs communications<sup>(15)</sup> qui devraient servir de base pour un renouvellement de la Déclaration de novembre 2000.

Les enjeux de la nouvelle déclaration de 2005 seront de surmonter les difficultés rencontrées par cette politique, tout en préservant son identité internationale.

Les débats politiques en cours au sujet de la nouvelle Déclaration de politique de coopération au développement portent sur trois points : le rôle à conférer à la Commission européenne dans les enceintes internationales et comme coordinateur des actions conduites par les Etats membres ; la question du maintien ou non des six domaines d'intervention de la Communauté, qui étaient au fondement de la Déclaration de novembre 2000 car la Commission souhaiterait pouvoir se ménager davantage de flexibilité dans ses interventions ; enfin, la nouvelle Déclaration sur la politique européenne de coopération au développement devra-t-elle engager l'ensemble formé par l'Union et ses Etats membres ou bien seulement l'Union européenne ? Peut-elle se subdiviser en deux parties, l'une plus spécifique à l'Union européenne et l'autre associant les Etats membres ?

A l'issue du Conseil européen de juin 2005, l'Union européenne n'a été en mesure de définir des objectifs précis que pour ce qui concerne les montants de son financement du développement, avec des objectifs intermédiaires pour 2010. Ces derniers constitueront la contribution commune de l'Union européenne au Sommet des Nations Unies de septembre 2005.

<sup>(15)</sup> Rapport annuel 2005 sur la politique de développement de la Communauté européenne et la mise en oeuvre de l'aide extérieure en 2004. COM (2005) 292 final - 15/07/2005

Le Conseil européen a rappelé le "plein engagement" des Etats membres et de la Commission à renforcer l'efficacité de l'aide *via*, notamment, l'établissement d'objectifs cibles vérifiables. Le Conseil européen a également affirmé l'intention de l'Union européenne "d'augmenter son aide financière à l'Afrique en attribuant, de manière collective, au continent africain, au moins 50 % de l'augmentation de ressources" d'aide publique au développement. C'est cette dernière position que l'Union européenne a été en mesure de défendre à l'occasion du Sommet du G8 de juillet 2005.

Les engagements du Conseil européen apparaissent moins précis sur les questions des sources de financement innovantes, d'un allègement supplémentaire de la dette et de l'augmentation de l'aide en faveur des pays sortant d'un conflit ou "fragiles".

Les conclusions du Conseil européen sont également peu précises sur la cohérence de la politique de coopération au développement avec les autres politiques de l'Union ainsi que sur les modalités de soutien de la dimension sociale de la globalisation.

En juillet 2005, la Commission a publié une communication<sup>(16)</sup> constituant une base plus précise pour la nouvelle Déclaration sur la politique européenne de coopération au développement. Discutée au sein des groupes du Conseil durant l'été et l'automne prochain, cette dernière ne devrait cependant être formellement adoptée que lors du Conseil européen de novembre 2005, sous présidence britannique.

D'ici là, la capacité que l'Union européenne aura

<sup>(16)</sup> Proposition de Déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission. la Politique de Développement de l'Union européenne - "le Consensus européen". COM (2005) 311 final - 13/07/2005

## Conclusion

eu de présenter des positions communes au Sommet des Nations Unies de septembre 2005 constituera peut-être une compensation à la crise d'identité qu'elle traverse depuis l'échec des référendums français et néerlandais sur la Constitution européenne. La mobilisation des opinions publiques pourrait sans doute contribuer à dynamiser cette politique commune souvent mal connue et lui conférer un rôle dans la relance attendue du projet communautaire.

# Bibliographie

- Anglade (C), "La politique communautaire d'aide au développement : bilan et perspectives", *L'Europe en formation*, N°318, automne 2000, p.35-37.
- Bretherton (Charlotte), Vogler (John), "Development cooperation: the European Union in the North-South Relation", in: Bretherton (Charlotte), Vogler (John), *The European Union as a global Actor*, London: Routledge, 1999.
- Chair of the High-level Panel on "Threats, Challenges and Changes" addressed to the Secretary-General, United Nation, General Assembly, 29th November 2004.
- Châtaigner (Jean-Marc), "Aide publique au développement et réforme des systèmes de sécurité : l'improbable rencontre du Dr Jekyll et Mr Hyde", *Afrique contemporaine*, N°209, printemps 2004.
- Commission des Communautés européennes, "Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social. Accélérer les progrès vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. La contribution de l'Union européenne", COM (2005), 132 final, 12 avril 2005.
- Commission des Communautés européennes, "Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social. Accélérer les progrès vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Financement du développement et efficacité de l'aide", COM (2005), 133 final, 12 avril 2005.
- Commission des Communautés européennes, "Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social. Accélérer les progrès vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Cohérence des politiques au service du développement", COM (2005), 134 final, 12 avril 2005.
- Commission européenne, "Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : traduire le consensus de Monterrey dans la pratique : la contribution de l'Union européenne", 5 mars 2004.
- Commission européenne, Conseil des ministres, "Déclaration conjointe du Conseil et de la Commission européenne sur la politique de développement de la Communauté européenne", adoptée lors du Conseil "développement" du 10 novembre 2000.
- Commission européenne, *Rapport annuel 2004 sur la politique de développement et l'aide extérieure de la Communauté européenne*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004.
- Commission européenne, *Rapport annuel 2005 sur la politique de développement et la mise en œuvre de l'aide extérieure en 2004*, COM (2005), 292, final, 15 juillet 2005.
- Commission of the European Communities, *Annual Report 2004 on EC Development Policy and External Assistance*, COM (2004) 535 final.
- Conseil de l'Union européenne, Groupe "ad hoc" sur l'harmonisation, Rapport du Groupe "ad hoc" sur l'harmonisation, Renforcer la coordination, l'harmonisation et l'alignement : la contribution de l'UE, 23 novembre 2004.
- Conseil "Affaires générales" des 22 et 23 janvier 2004, "Lignes directrices pour le renforcement de la coordination opérationnelle entre la Communauté, représentée par les Etats membres,

## Bibliographie

- dans le domaine de l'aide extérieure”.
- Dimier (Véronique), “L'institutionnalisation et la bureaucratisation de la Commission européenne : l'exemple de la DG Développement”, *Politique européenne*, automne, N° 11, 2003.
  - ECDPM, *Assessment of the EC Development Policy, DSP, Final Report*, 18th February 2005.
  - Gabas (Jean-Jacques), *Nord-Sud, l'impossible coopération*, Paris : Presses de Sciences-Po, 2002.
  - House of Lords, European Union Committee, *EU Development Aid in Transition*, 12th Report of Session 2003-2004, Report with Evidence, HL Paper 75, 2004.
  - Hugon (Philippe), “L'aide, une assurance contre les risques”, *Géopolitique africaine*, N° 13, hiver 2003-2004.
  - Marchesin (Philippe), “Démocratie et développement”, *Revue Tiers Monde*, N° 179, juillet-septembre 2004.
  - Mazurelle (Florent), “La conférence de Monterrey sur le financement du développement : enjeux et contributions européennes”, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, N° 460, juillet-août 2002.
  - Organization for Economic Coopération and Development, *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, 2nd of March, 2005.
  - Patten (Christopher), “Prévention des conflits, gestion des crises : une contribution européenne”, *Politique étrangère*, N° 3/2001.
  - Perron (Catherine) (sous la responsabilité de), “Promouvoir la démocratie ?”, *Critique internationale*, N° 24, juillet 2004.
  - Petiteville (Frank), “La coopération économique de l'Union européenne : entre globalisation et politisation”, *Revue française de science politique*, Vol. 51, juin 2001.
  - Sourd (Roland-Pierre), “La réforme de la gestion de l'aide extérieure de l'Union européenne”, *Cahiers européens de Sciences-Po*, N° 5, 2002.
  - Tavernier (Yves), “Rapport officiel au Premier ministre”, *La coopération française au développement*, Paris : La Documentation française, 1999.
  - UN Millenium Project, Sachs (Jeffrey, D.), “Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the UN-Millenium Development Goals”, January 2005.
  - UN Secretary General, “Report of the Secretary General, In larger freedom: towards development, security and human rights for all”, United Nations, General Assembly, 21st March 2005.
  - Veron (Jean-Bernard), “La délicate mais indispensable implication de l'aide dans les conflits”, *Afrique contemporaine*, N° 209, printemps 2004.
  - Youngs (Richard), “European Approaches to Democracy Assistance: Learning the Right Lessons?”, *Third World Quarterly*, Vol 24, N° 1, 2003.

# Déjà parus

## **Quels moyens pour l'Europe ?**

### **Le débat sur le budget de l'Union européenne**

Alexandre Muller, Avril 2005

### **Constitution européenne : deux fois "oui"**

Yves Bertoncini, Thierry Chopin, Janvier 2005

### **L'Union européenne face à l'immigration**

Sophie Garcia-Jourdan, Novembre 2004

### **L'avenir de l'Europe spatiale**

Nicolas Werner, Octobre 2004

### **Laïcité : le modèle français sous influence européenne**

Olivier Dord, Septembre 2004

### **Dérive ou rapprochement ?**

#### **La prééminence de l'économie transatlantique**

Joseph P. Quinlan, Juin 2004

### **L'Europe, une chance pour la femme**

Pascale Joannin, mai 2004

### **Le Parlement européen : un défi pour l'influence française**

Yves Bertoncini, Thierry Chopin, Avril 2004

### **L'euro aujourd'hui**

François Dutaux-Lombard, Janvier 2004

### **Vers une bioéthique européenne ?**

#### **L'exemple de l'embryon humain**

Laurence Lepienne, Novembre 2003

### **La France, grâce à l'Europe**

Jean-Paul Betbèze, Septembre 2003

## **Pour en finir**

### **avec l'hécatombe routière**

Béatrice Houchard, Juin 2003

### **Espace pénal commun en Europe :**

#### **Quelles perspectives ?**

Jean-François Kriegk, Dominique Barella, Mai 2003

### **La consolidation des industries de défense en Europe. Et après ?**

Hélène Masson, Avril 2003

### **Ce sera une autre Europe**

Alain Lamassoure, Mars 2003

### **Justice, police et sécurité dans l'Union européenne**

Hubert Haenel, Février 2003

### **Un président pour l'Europe**

Pierre Lequiller, Janvier 2003

### **Pour l'Europe réunie**

Jean-Dominique Giuliani, Novembre 2002

### **La fonction publique française en Europe**

Eugénie Rabourdin, Juin 2002

### **Adresse européenne à Monsieur le Président de la République française**

Dominique Reynié, Mai 2002

### **L'héritage du fédéralisme ? Etats-Unis/Europe**

Thierry Chopin, Mars 2002

### **L'Europe : un espace pour la recherche et l'innovation**

Gérard Tobelem, Nicolas Georges, Mars 2002



Reconnue d'utilité publique par décret en date du 18 février 1992, la **Fondation Robert Schuman** a pour mission de :

- promouvoir l'idéal européen ;
- soutenir tous ceux qui œuvrent pour la démocratie en Europe et dans le monde ;
- contribuer, par tous les moyens, au débat européen et à l'évolution de l'Union ;
- établir des liens et des coopérations avec toutes les institutions qui poursuivent les mêmes buts ;
- favoriser l'étude de la pensée européenne par l'attribution de bourses, le développement de programmes de recherche et le soutien aux publications qui concernent la construction européenne, son passé et son avenir.

Elle est présidée par Monsieur Jean-Dominique Giuliani.

29, bd Raspail - 75007 Paris

Tél. : 33 1 53 63 83 00 - Fax : 33 1 53 63 83 01

Rond Point Schuman 6 - B.1040 Bruxelles

Tél. : 32 (0)2 234 78 26 - Fax : 32 (0)2 234 77 72

[www.robert-schuman.org](http://www.robert-schuman.org)

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

[p.joannin@robert-schuman.org](mailto:p.joannin@robert-schuman.org)

Achévé d'imprimer en août 2005