L'Europe et le développement

Overseas Development Institute

Coopération au développement de l'UE à l'horizon 2010

Simon Maxwell et Paul Engel
Avec le concours de
Ralf J. Leiteritz, James Mackie,
David Sunderland et Bettina Woll

Centre européen de gestion des politiques de développement

European Association of Development Research and Training Institutes

ECDPM Document de réflexion 48

ODI Document travail 219

Résultats de la recherche présentés sous une forme préliminaire
pour la discussion et les commentaires

Document de travail 219

Coopération au développement de l'UE à l'horizon 2010

Simon Maxwell (ODI) et Paul Engel (ECDPM)

Avec le concours de

Ralf J. Leiteritz
James Mackie
David Sunderland
Bettina Woll

Mai 2003

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
Londres
SE1 7JD
Royaume-Uni

Simon Maxwell est directeur de l'Overseas Development Institute, courriel s.maxwell@odi.org.uk ;
Paul Engel est directeur du Centre européen pour la gestion des politiques de développement (ECDPM), courriel pe@ecdpm.org.

James Mackie est coordinateur du programme *Dimensions politiques du partenariat* à l'ECDPM. Ralf J. Leiteritz, David Sunderland et Bettina Woll effectuent des recherches pour le compte de l'Overseas Development Institute.

Nous tenons à remercier le DFID pour son appui financier ainsi que San Bilal, Geert Laporte et Sheila Page pour leurs précieux apports.

Les points de vue et opinions exprimés dans ce document n'engagent que leurs auteurs.

ISBN 0 85003 669 0

© Overseas Development Institute 2003
Tous droits réservés. La reproduction, le stockage sur un système permettant la récupération ou la transmission, même partiels, de tout ou partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit, électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre sont interdits sans l'autorisation écrite préalable des éditeurs.

La coopération au développement de l'UE à l'horizon 2010

Nous arrivons à un carrefour important de l'histoire des relations entre l'Europe et les pays en développement. Ces cinq prochaines années verront un nombre sans précédent de prises de décisions influencer ces relations. Parmi elles, le contenu de la Convention européenne, l'élaboration d'une politique étrangère et de sécurité commune, la taille du budget communautaire, l'avenir de divers groupements régionaux, l'architecture des institutions européennes, et des décisions liées au commerce et à la réforme de la politique agricole commune. Autant de débats qui interviennent alors que l'ensemble de la communauté mondiale vit des temps troublés, alors que la question de l'identité européenne hante les débats nationaux.

On attend des instituts de recherche et des cercles de réflexion qu'ils balisent le terrain. C'est la raison pour laquelle l'European Association of Development Institutes a initié ce projet sur la coopération au développement de l'UE à l'horizon 2010. Une façon d'impliquer les chercheurs et d'éclairer le débat sur l'avenir des relations entre l'Europe et les pays en développement. Ce projet se conçoit comme un vecteur de recherche, d'information et de débat, un forum où divers acteurs peuvent confronter et préciser leurs points de vue.

Au cœur du projet, un site web partagé, hébergé par EUFORIC, le Forum européen de coopération internationale (www.euforic.org). Ce site web est le ciment du projet : il contient des ressources et des documents de référence, fournit la liste des prochains événements, donne la possibilité à tous ceux que le sujet intéresse de faire connaître leur point de vue.

L'EADI ne travaille pas à huis clos. Nous sommes demandeurs de partenariats avec les ONG, les parlementaires et d'autres groupes de la société civile. Pour plus d'informations, voyez www.eadi.org/edc2010.htm ou contactez-nous à cette adresse : info.edc2010@eadi.org

Résumé

Dans ce document, nous avons voulu décrire les six thèmes de l'agenda auquel l'Europe va devoir s'atteler, et ensuite présenter une ébauche de scénarios de planification. Les six thèmes sont : (a) le paysage développemental à l'horizon 2010 ; (b) l'Europe dans le monde ; (c) le commerce ; (d) le développement et l'aide humanitaire ; (e) les politiques et le partenariat ; et (f) l'architecture de la coopération au développement.

La coopération au développement européenne a connu de profonds changements depuis la fin des années 1990. Or voici que déjà se profile à l'horizon une nouvelle vague de changements. Une série de décisions vont tomber jusqu'à la fin de la décennie, selon un calendrier complexe. Les dossiers à traiter vont de la relation entre la politique étrangère et le développement à l'élargissement et à ses conséquences, en passant par l'avenir des relations entre l'UE et les ACP, le rôle des Commissaires européens et la structure de la Commission. Au calendrier sont déjà prévus la conférence intergouvernementale sur l'avenir de l'Europe, l'achèvement du processus d'élargissement en cours, les élections européennes en 2004, la nomination d'une nouvelle Commission, les prochaines négociations sur les perspectives financières, la fixation du budget européen, sans oublier divers processus liés à l'aide et au commerce, soit à l'échelon mondial, soit avec divers groupements régionaux. Comment mettre du lien dans ce foisonnement d'activités, dans ce pot-pourri de problèmes et de complications ? Grâce à une vision cohérente de l'avenir, pensons-nous.

Pour échafauder nos scénarios de planification, nous avons retenu deux forces de changement au sein de la coopération au développement européenne. La première est le niveau d'engagement vis-à-vis de la cohérence, par opposition à des Etats membres concoctant leur politique chacun de leur côté.. La deuxième est le niveau d'engagement par rapport aux objectifs de développement pour le millénaire, et plus particulièrement à celui de réduction de la pauvreté de moitié d'ici 2015. L'interaction entre ces deux forces nous permet de décliner l'avenir de l'Europe selon quatre scénarios :

(a) Une cohérence et une coordination accrues, et un engagement plus fort à réduire la pauvreté. C'est ce que nous appelons « l'intégration ».
(b) Un engagement plus fort à réduire la pauvreté, mais un engagement européen en bémol. C'est ce que nous appelons « le cloisonnement ».
(c) Un engagement plus fort envers l'Europe, mais qui ne s'accompagne pas d'un engagement plus fort à réduire la pauvreté. C'est ce que nous appelons « la segmentation ».
(d) Un engagement faible, tant envers la réduction de la pauvreté qu'envers l'Europe. C'est ce que nous appelons « l'individualisation ».

Nous essayons ensuite de voir ce que donnerait chacun de ces scénarios sur le plan de l'aide, du commerce et des politiques. Nous ne prenons aucun parti. Les quatre scénarios sont, pour l'heure, des visions imaginaires et indépendantes de ce que pourrait être l'avenir. Nous arrivons toutefois à la conclusion qu'il y a un important travail à faire au niveau de la préparation d'un débat structuré sur les options – tant en Europe qu'avec les partenaires des pays en développement. Pour reprendre un terme à la mode, nous avons besoin d'une « feuille de route » qui nous indique à la fois où se trouvent les autoroutes dégagées et les routes parsemées d'embûches.

Table des matières

Résumé **iv**

1. Introduction **1**

2. Les échéances futures **4**

3. Coopération au développement de l'UE : les questions d'avenir **6**

(a) Le paysage développemental à l'horizon 2010 6

(b) L'Europe dans le monde 7

(c) Le commerce 8

(d) Le développement et l'aide humanitaire 10

(e) Les politiques et le partenariat 12

(f) L'architecture de la coopération au développement 13

4. Ebauche de quelques scénarios d'avenir de la coopération au développement de l'UE **14**

5. Conclusions **19**

Bibliographie **21**

Figure 1 **Faits marquants de la décennie qui a suivi le Traité de Maastricht** **2**

Figure 2 **Calendrier des prochaines grandes décisions de l'UE en matière de développement** **5**

Figure 3 **Coopération au développement de l'UE à l'horizon 2010 : quatre scénarios** **15**

Tableau 1 **Pourcentage de l'aide des Etats membres allouée via l'UE** **18**

1. Introduction

La coopération au développement européenne a connu de profonds changements depuis la fin des années 1990. Cette mutation est loin d'être finie et d'avoir porté tous ses fruits. Or voici que déjà se profile à l'horizon une nouvelle vague de changements induits par un ensemble de facteurs internes et externes.[1] Une série de décisions vont tomber jusqu'à la fin de la décennie, selon un calendrier complexe.

Il y a trop peu de débats en Europe au sujet de l'avenir de la coopération au développement européenne. Les milieux spécialisés discutent des spécificités de l'Accord de Cotonou, du centrage de l'aide communautaire sur la pauvreté, des incidences de l'élargissement, de l'interface entre l'aide et la politique étrangère ou du volet développement de la Convention sur l'avenir de l'Europe.[2] Même ici, l'ordre du jour est souvent à court terme et insuffisamment coordonné. Fors les milieux spécialisés, tout n'est que silence.

La figure 1 reprend les faits marquants de la décennie qui a suivi l'adoption du Traité de Maastricht (1992), en opérant une distinction entre les traités officiels, les déclarations politiques, les initiatives commerciales et les restructurations. Les principales évolutions de ces trois dernières années dans le domaine de la coopération au développement auront probablement été la signature de l'Accord de partenariat de Cotonou, l'approbation d'une nouvelle politique de développement communautaire et la restructuration de la Commission en 1999/2000. Les deux derniers changements en particulier ont été induits par diverses évaluations effectuées vers la fin des années 1990, qui critiquaient notamment le manque de centrage sur la pauvreté et une piètre organisation.[3]

Il y a incontestablement eu des progrès (Comité d'aide au développement, 2002). Par sa nouvelle déclaration politique, la Commission s'est engagée à réduire la pauvreté et, plus généralement, à réaliser les objectifs de développement pour le millénaire (ODM) (Conseil de l'Union européenne, 2002). Au sein de la nouvelle structure est apparue une unité de mise en œuvre transversale traitant de l'aide vers toutes les régions. La déconcentration, c.-à-d. le transfert de pouvoirs plus importants vers les Délégations dans chaque pays, devrait en principe s'achever en 2003. Des documents stratégiques quinquennaux par pays (Country Strategy Papers) ont été préparés pour plus de 120 pays. Depuis l'an passé, l'ensemble de la coopération au développement européenne fait l'objet d'un rapport unique (Commission européenne, 2002a). L'Accord de partenariat de Cotonou a été ratifié et est entré en vigueur le 1er avril 2003.

Il reste cependant des problèmes bien connus : la question primordiale de la politique étrangère face au développement ; la question de la cohérence des politiques ; l'allocation de l'aide, qui n'arrive pas suffisamment aux pays les plus pauvres ; des problèmes internes, bureaucratiques liés à la qualité de l'aide et aux relations entre les différentes directions générales ; la lenteur des décaissements (Dearden, 2002 ; Lister, 1998). L'ordre du jour des changements est loin d'être épuisé : le chemin qui mène de la politique de développement à la réussite de sa mise en œuvre reste parsemé d'embûches.

---

[1] Mackie (2003) donne un aperçu instructif des ordres du jour présent et à venir.

[2] Voyez par exemple les sites web du Centre européen pour la gestion des politiques de développement (www.ecdpm.org), d'EUROSTEP (www.eurostep.org/strategy/future/index.html), du British Overseas Network of Development NGOs (www.bond.org.uk/eu/index.html), du Forum européen de coopération internationale (www.euforic.org), du Forum UE-ACP (www.ue-acp.org) et du groupe d'étude des politiques de développement communautaires de la Development Studies Association (www.edpsg.org)

[3] Voyez Cox, Healy, et Koning (1997), Bossuyt, Lehtinen et al. (2000), et Commission européenne (2000).

Figure 1 Faits marquants de la décennie qui a suivi le Traité de Maastricht

Année	Textes constitutionnels et légaux	Documents clés en matière de politique de développement	Relations commerciales	Structure et organisation	Divers
1992	Traité de Maastricht Règlement du Conseil relatif à l'aide accordée à l'Asie et à l'Amérique latine (ALA)	« Horizon 2000 » – Communication de la CE et Résolution du conseil à l'horizon 2000			
1993		Communication de la CE & Résolution du Conseil sur la campagne de lutte contre la pauvreté			
1994		Communication de la CE & Résolution du Conseil sur la politique de sécurité alimentaire			
1995	Signature de la Quatrième Convention de Lomé	Communication de la CE & Résolution du Conseil sur la complémentarité	Accord-cadre sur la coopération interrégionale avec le MERCOSUR		Lancement du processus de Barcelone relatif à la Méditerranée (Déclaration de Barcelone)
1996	8ème FED	Première Communication de la CE sur les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD)			Première rencontre Asie-Europe (ASEM)
1997		Résolution du Conseil sur la cohérence			
1998		Communication de la CE sur la démocratisation et l'Etat de droit		Création du Service commun relations extérieures (SCR)	
1999	Ratification du Traité d'Amsterdam	Communication de la CE sur la complémentarité entre les politiques de coopération au développement de la CE et du MERCORSUR	Signature d'accords de libre-échange avec le Mexique	Nouvelle structure de la Commission européenne et des DG Nomination d'un Haut Représentant à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) Le Traité d'Amsterdam fait de la politique au développement une matière de co-décision (PE-Conseil)	

Année	Textes constitutionnels et légaux	Documents clés en matière de politique de développement	Relations commerciales	Structure et organisation	Divers
2000	Signature de l'Accord de partenariat de Cotonou (APC)	Communication de la CE sur la coordination opérationnelle entre la CE et le MERCOSUR dans la coopération au développement **Accord sur une nouvelle politique de développement européenne**	Début des négociations sur un accord de libre-échange avec le MERCOSUR Signature d'un accord commercial avec l'Afrique du Sud	Création du bureau de coopération EuropeAid	Lancement du dialogue UE-Afrique au Caire (avril) (Déclaration et Plan d'action du Caire)
2001	Approbation du Traité de Nice	Deuxième Communication de la CE sur les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD) Communication de la CE sur la prévention des conflits	Accord sur l'initiative « Tous sauf des armes » (TSA) Lancement du cycle de Doha (cycle de développement de l'OMC)		Institution de la Convention sur l'avenir de l'Europe au Sommet de Laeken Communication de la CE au Conseil sur l'Europe et l'Asie
2002	Approbation de l'élargissement de l'UE (15+10)	Déclaration du Conseil de l'UE de Séville sur un Programme de l'UE en faveur de la prévention des conflits violents Communication de la CE sur la migration (et le développement)	Début des négociations ACP-UE, en vue de la conclusion d'accords de partenariat économiques (APE) (septembre) Signature de l'Accord de libre-échange euro-méditerranéen avec l'Algérie, l'Egypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc et la Tunisie Signature d'un accord de libre-échange avec le Chili	Le Sommet de Séville supprime le Conseil « Développement » de l'UE	
2003	Ratification du Traité de Nice (février) Ratification de l'Accord de partenariat de Cotonou (1er avril)	Arrivée prévue des propositions de la CE en vue de la révision à mi-parcours de Cotonou Communication de la CE sur la budgétisation du FED prévue plus tard dans l'année			Publication des propositions de la Commission relatives à la réforme de la politique agricole commune

2. Les échéances futures

Dans le même temps, plusieurs nouvelles problématiques se font jour. Les plus importantes sont :

1. **Le rôle du développement par rapport aux objectifs de la politique étrangère** : au niveau le plus général, un débat sur la place des relations internationales, et du développement en particulier, dans le processus de la Convention sur l'avenir de l'Europe que dirige Valéry Giscard d'Estaing. Des questions se posent à propos des répercussions de la guerre en Irak et de son incidence sur l'accord communautaire interne en matière de politique étrangère ; sur la question de savoir si l'UE « boxe dans sa catégorie » dans le développement international ; et de savoir quelles mesures permettraient à la Commission, en particulier, de renforcer son action politique dans la sphère du développement. A cet égard, on discute beaucoup des responsabilités respectives du Conseil (via le cabinet du Haut Représentant) et de la Commission (via le Commissaire en charge des Relations extérieures). Ces sujets seront débattus durant la phase de rédaction de la Convention, jusqu'en juin 2003, et durant la Conférence intergouvernementale qui s'ensuivra.[4]

2. **L'élargissement et ses conséquences** : les répercussions d'une Union européenne élargie à 25 Etats membres posent question, de nombreux nouveaux venus ayant peu d'antécédents ou d'engagements en matière de développement international. A cela se conjugue la nécessité de trouver un équilibre entre la vision européenne du monde et ses préoccupations propres (et légitimes) pour ces « pays étrangers de proximité » que sont l'Europe de l'Est, l'ex-Union soviétique, et les pays méditerranéens – avec les implications que cela peut avoir à tous les niveaux, et notamment celui de l'allocation des fonds d'aide.

3. **L'avenir des relations entre l'UE et les ACP** : les ouvertures, mais aussi les complications créées par une optique africaine impulsée par l'Union africaine (UA) et le NOPADA (Nouveau partenariat économique pour le développement de l'Afrique). Des ouvertures se créent pour une nouvelle approche de la coopération au développement : pour preuve, les engagements pris par le Sommet du G8 de Kananaskis, Canada, en 2002. Mais il y a aussi des complications : par exemple, l'UA et le NOPADA comptent dans leurs rangs des Etats ACP situés au sud du Sahara de même que des pays méditerranéens non-ACP.[5] Ceci soulève la question de l'avenir du groupe ACP : cette relation privilégiée doit-elle se poursuivre et si oui, comment ? Dans le cas contraire, l'accord de partenariat de Cotonou et ses éléments novateurs peuvent-ils être préservés ?

4. **L'architecture de la coopération au développement de l'UE :** à un niveau moins élevé, mais néanmoins important, l'élargissement de l'UE impose une refonte de la structure de la Commission, et en particulier de la répartition des responsabilités entre les portefeuilles affaires extérieures et développement. Les trois principales institutions communautaires et la Convention affichent un regain d'intérêt pour la vieille question du maintien de l'indépendance ou de la « budgétisation » du FED, c'est-à-dire son incorporation au budget communautaire.

Toutes ces questions se superposent à une série de débats au sein de l'ensemble de la communauté de développement : quid, par exemple, du nouveau contexte sécuritaire, des pays aux piètres performances, du financement du développement, des biens collectifs mondiaux, des institutions de

[4] Le rapport final de la Convention sera présenté au Conseil européen de Thessalonique (Grèce), les 20 et 21 juin 2003.
[5] Ce n'est pas un hasard si le Sommet de Lisbonne (dialogue UE-Afrique), prévu à l'origine pour avril 2003, a été reporté en raison d'un litige politique concernant les sanctions infligées au Zimbabwe.

gouvernance mondiale, de la libéralisation du commerce et du développement, et de la réalisation des objectifs de développement pour le millénaire (ODM). L'UE s'interroge sur son avantage comparatif par rapport à d'autres instances de développement bi- ou multilatérales. Comment définir « l'argument clef de vente » de l'UE ?

Ces questions s'inscrivent dans un calendrier communautaire complexe, que résume la Figure 2, suivant un schéma analogue à celui de la Figure 1. Les décisions spécifiquement liées au développement – à l'accord de partenariat de Cotonou, par exemple – devront tenir compte d'autres facteurs comme les perspectives financières et l'ensemble du contexte et du calendrier fixé par la conférence intergouvernementale.

Figure 2 Calendrier des prochaines grandes décisions de l'UE dans le domaine du développement

Année	Textes constitutionnels et légaux	Documents clés en matière de politique de développement	Relations commerciales	Structure et organisation	Divers
2003	Juin : publication du projet de Convention Décembre : Conférence intergouvernementale en Italie (à confirmer)	Juin : propositions de la CE pour la révision à mi-parcours des PIN et des PIR de l'Accord de Cotonou Novembre : Communication de la CE sur la budgétisation du FED Communication de la CE sur les nouvelles perspectives financières	Septembre : réunion ministérielle de l'OMC à Cancun	Fin de la déconcentration de l'UE vers ses Délégations	Juin : révision à mi-parcours de l'Accord de Cotonou
2004	Rapport de la Conférence intergouvernementale Achèvement de l'élargissement en cours	Début des négociations officielles sur les nouvelles perspectives financières (y compris l'éventuelle budgétisation du FED)	Fin du système de préférences généralisées Négociations politiques sur l'investissement et la concurrence (ADPIC, MIC [mesures concernant les investissements et liées au commerce])	Mai : élections européennes Prise de fonctions de la nouvelle Commission	Révision à mi-parcours des performances des PIN+PIR de Cotonou et des allocations du 9ème FED
2005					Début des négociations à propos du 10ème FED
2006	Accord sur les perspectives financières				
2007	Fin de l'actuel (9ème) FED		Fin prévue des négociations sur les Accords de partenariat économique		
2008			Fin de la dérogation accordée par l'OMC aux pays ACP pour les préférences commerciales Coup d'envoi prévu des Accords de partenariat économique (APE)		

3. Coopération au développement de l'UE : les questions d'avenir

(a) Le paysage développemental à l'horizon 2010

Tout débat sur les relations entre l'Europe et les pays en développement risque toujours de glisser trop rapidement vers des questions « d'intendance » comme la structure de la Commission ou l'éventuelle budgétisation du FED. La crise du système international déclenchée par la guerre en Irak nous rappelle que nous devons partir d'une autre optique, celle de l'état du monde et de la nature du débat développemental : tout changement à ce niveau peut aisément refaçonner, et de manière inattendue, les relations entre l'Europe et les pays en développement. Il y a trois grandes questions d'avenir.

Premièrement, l'affaire irakienne n'a conféré que plus d'urgence au vieux débat sur la culture et les caractéristiques du monde dans lequel nous allons probablement devoir vivre. S'agira-t-il d'un monde unipolaire, bipolaire ou multipolaire ? Le multilatéralisme et l'engagement envers les Nations unies figureront-ils à l'ordre du jour des grandes puissances ? Et le monde, une fois ces débats éculés, sera-t-il plus sûr ou moins sûr ? L'Europe aura ses propres réponses à toutes ces questions et essaiera d'infléchir le cours des événements (voyez plus loin le point consacré à l'Europe dans le monde).

Deuxièmement, et indépendamment du paysage politique, le monde change. Il y a des tendances et des fléaux dont il va falloir tenir compte.[6] Citons entre autres l'essor démographique, l'urbanisation, l'évolution technique et la poursuite de la mondialisation économique. Pour ne donner qu'un exemple, nous avons toujours cette image d'Epinal d'un monde en développement principalement rural, alors que l'urbanisation y avance à grand pas, au point que d'ici 2020, les pays en développement auront plus d'habitants dans les villes que dans les campagnes. L'Afrique de l'Ouest comptera plus de trente villes de plus d'un million d'habitants (Snrech, 1995). Rien qu'en Inde, la population urbaine augmentera de plus de 200 millions d'habitants, issus pour la plupart d'une nouvelle classe moyenne aux valeurs et aux aspirations globales (Waslekar et al., 2002). Les moyens d'existence des pauvres sont en outre plus affectés par la dégradation de l'environnement : de nombreuses parties du monde pourraient connaître d'importantes pénuries d'eau ou d'autres ressources essentielles au cours de ces 10 ou 20 prochaines années. Quant aux grands fléaux, citons le VIH/sida aujourd'hui, peut-être le SRAS demain, la dégradation catastrophique de l'environnement, le terrorisme et la guerre.

Troisième question, enfin : ces changements politiques, économiques et sociaux induiront-ils un changement d'optique développementale ? Le discours actuel se caractérise par un fort consensus autour des objectifs de développement pour le millénaire, une stratégie consensuelle sur la façon de réduire la pauvreté, un large recours aux Stratégies de réduction de la pauvreté et une kyrielle de nouvelles modalités de mise en œuvre : approches sectorielles, appui budgétaire et gestion par résultats, pour n'en citer que quelques-unes.[7] Un cadre solide, mais pas à l'abri de certaines menaces. Face à la menace terroriste, par exemple, le paysage développemental se déportera-t-il de la réduction de la pauvreté vers des problématiques sécuritaires ? Les exemples afghan et irakien doivent-ils nous porter à croire que l'accent sera désormais mis sur l'aide humanitaire, le travail de réhabilitation et la mise en œuvre de la démocratie plutôt que sur les politiques favorables aux pauvres, le partenariat et la coopération ?

---

[6] Pour un relevé récent des données relatives à ces tendances et ces fléaux, voyez Urey et Kannemeyer (2001).
[7] Pour un aperçu, voyez Maxwell (2003).

(b) L'Europe dans le monde

Si ce texte avait été rédigé en mai 2002 et non en mai 2003, il aurait logiquement mis l'accent sur un renforcement progressif de l'identité européenne par rapport au reste du monde ; sur le lent avènement d'une politique étrangère et de sécurité commune ; sur la nomination en 1999 d'un Haut Représentant du Conseil pour la PESC et d'un seul Commissaire en charge des affaires extérieures ; sur la création d'une force de réaction rapide et sur la mise en place d'un réseau d'institutions pour dialoguer avec les pays en développement (processus de Barcelone, processus du Caire, ASEM etc.). En outre – et sans aucune complaisance pour le fossé qui sépare le discours de la réalité – il aurait noté l'importance accordée à la cohérence entre diverses composantes politiques (la cohérence étant l'un des fameux « trois C » inscrits dans le Traité de Maastricht[8]) et le fait que Traité d'Amsterdam de 1997 s'engage à assurer une totale « cohérence » entre la PESC et d'autres politiques (Bossuyt et al., 1999; Duke, 2000).

Malgré les désaccords autour de l'Irak et diverses autres tensions, concernant le Zimbabwe par exemple, l'UE poursuit ses engagements envers le reste du monde, tant sur un plan collectif qu'individuel. Pour preuve, les vives discussions portant sur les chapitres de politique extérieure de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Les projets d'articles du Traité constitutionnel sur l'action extérieure ont été rendus publics en avril 2003 (Convention sur l'Europe, 2003). Une parution précédée et suivie de nombreuses contributions au sujet de la relation entre la PESC et le développement.[9] A nouveau, trois grandes questions se posent.

Premièrement, comment va-t-on définir la relation entre politique étrangère et politique de développement ? Du côté ONG surtout, on s'inquiète d'une possible subordination du développement aux impératifs de la politique étrangère (Comité de liaison des ONG de développement auprès de l'Union européenne, 2002 ; BOND, 2003a ; Eurostep 2003). Les ONG se réfèrent pour cela aux discours prononcés par des figures autorisées de l'UE et des administrations nationales[10] ; elles ont également passé les textes de la Convention au peigne fin pour y trouver la preuve que les priorités de développement seraient sacrifiées sur l'autel de la sécurité et de la peur de l'immigration.[11] Un débat s'est précisément engagé sur la probable « fusion » des postes de Haut Représentant et de Commissaire en charge des affaires extérieures en un seul poste à double casquette de Ministre des affaires étrangères de l'UE, dépendant à la fois du Conseil et de la Commission et supervisant les questions de développement.

Deuxième question, qui continue de faire débat : oui on non la politique étrangère et la coopération au développement de l'UE devraient-elles privilégier les « pays étrangers de proximité », surtout l'Europe de l'Est et les pays méditerranéens, ou devraient-elles se concentrer sur la réduction de la pauvreté dans les pays les plus pauvres ? Les critiques constatent qu'une forte proportion de la coopération au développement va au « cercle des amis ». Le rapport annuel 2001 sur la politique de développement de la CE indique que le total des paiements s'élève à 7,7 milliards d'euros pour l'année, dont plus ou moins un quart ont été versés à des pays – surtout d'Europe de l'Est – qui ne seraient pas éligibles à une aide publique au développement selon les critères du CAD, et qu'à peu

---

[8] Voyez Dacosta et al (2001), Gill et Maxwell (2001), Hoebink (2001), Schrijver (2001).

[9] Voyez par exemple Winn Neil (2001), Magalhães, Lehtinen et Haccius (2001), Olsen (2002), Santiso (2002), Youngs (2002), et plus récemment la « Position commune sur la coopération au développement dans le nouveau traité de l'Union européenne » signée par les ministres responsables du développement de sept Etats membres de l'UE et publié le 1er mai 2003. Voyez en outre la rubrique « Documents » du site web de la Convention sur l'Europe, http://european-convention.eu.int.

[10] D'après BOND, par exemple, Javier Solana, Haut Représentant, demande que l'aide au développement soit allouée en fonction d'impératifs sécuritaires (www.bond.org.uk/eu/convsub.html).

[11] Il y a notamment des craintes au niveau de la préservation de l'impartialité et de la neutralité de l'aide humanitaire.

près 17 autres pour cent sont allés à des pays pauvres d'Europe et d'Afrique du Nord (Commission européenne 2002a). La critique épingle aussi le triste record établi par l'UE dans le niveau d'aide réservé aux pays pauvres, qui est nettement plus bas que celui de chacun des Etats membres de l'Union.[12] Les personnes moins critiques observent que les flux à destination des pays moins pauvres du premier cercle autour de l'UE s'ajoutent généralement à l'aide habituelle.

Troisièmement, les inquiétudes quant à un favoritisme disproportionné en faveur du cercle des amis se trouvent renforcées par la perspective d'une prise en compte des priorités des 10 pays candidats qui adhéreront à l'Union en 2004. Ces pays[13] ne subventionnent pour l'instant que de tout petits programmes d'aide (généralement beaucoup moins de 0,1% du PIB) et manifestent un intérêt bien naturel pour leurs propres voisins (Dauderstäudt, 2002 ; BOND, 2003b). Comme l'observait Poul Nielson en avril 2003 :

> « Je trouverais naturel que vous militiez en faveur de la stabilité dans les républiques des Balkans, du Caucase et d'Asie centrale. Vous avez une tradition et une expérience de ces relations, j'attends avec impatience votre contribution. » (Nielson, 2003:5)

Il ne faudrait cependant pas voir tout en noir. Disons que l'Europe a un joli défi à relever, celui de se construire aussi à partir de l'histoire et de l'expérience des pays candidats tout en les initiant aux valeurs et aux pratiques de leurs nouveaux partenaires.

(c) Le commerce

L'histoire de l'UE est faite de stratégies différenciées en fonction des partenaires ou groupes de partenaires ; le plus souvent axées sur la recherche d'accords réciproques de libre-échange, elles sont parfois aussi faites de concessions unilatérales à des tiers, comme ce fut le cas dans l'exemple (controversé) de l'initiative « Tout, sauf des armes », par laquelle les pays les moins avancés se sont vu offrir un accès en franchise de douanes à tous les marchés européens.[14] Du point de vue des pays en développement, il y a un triple enjeu : les négociations multilatérales du cycle de Doha vont-elles ou non entraîner une érosion des préférences bilatérales ? La menée à bien de ces négociations améliorera-t-elle significativement ou non l'environnement commercial des pays pauvres ? Faut-il ou non signer des ALE avec les Etats-Unis, l'UE ou d'autres pays développés ? Les réponses à ces questions sont d'autant plus cruciales que c'est le commerce qui accélère le plus la réduction de la pauvreté, bien avant tout changement dans la quantité, la qualité ou la réallocation sectorielle de l'aide.

Pour la question de l'érosion, la réponse est relativement simple à donner : c'est oui. Une libéralisation progressive des échanges à l'échelon mondial érode inévitablement la valeur des anciennes concessions. L'octroi d'un traitement spécial et différencié aux pays en développement, de même que les dérogations aux règlements mondiaux peuvent différer l'intégration complète de quelque temps, mais pas éternellement. La dérogation accordée par l'OMC aux préférences commerciales des ACP par exemple, cessera en 2008. Il est en revanche plus difficile d'apporter une réponse à la question portant sur l'environnement commercial dans la mesure où les négociations ne sont pas clôturées. Une récente analyse (ICTSD/IISD, 2003) montre que les progrès sont lents dans toute une série de domaines comme l'agriculture, les services, les droits de propriété intellectuelle et les investissements, de même que sur des points à l'ordre du jour institutionnel

[12] Voyez DFID (2002).
[13] Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie.
[14] Voyez Matambayala et Wolf (2001), Commission européenne (2002b), Babarinde et Faber (2002), Bilal (2002), Page et Hewitt (2002), et Brenton (à paraître).

comme les procédures de règlement des litiges. La réunion ministérielle de Cancun, en septembre 2003, dégrippera peut-être la machine, mais ce n'est pas sûr. Il ne faudrait toutefois pas croire que les pays en développement assistent aux négociations les bras croisés. Une recherche menée par Sheila Page montre que leurs efforts sont de plus en plus organisés et payants (Page, 2003). De sérieux manques de capacités, surtout parmi les pays les moins avancés, risquent néanmoins de les cantonner à un rôle de figurants dans un scénario écrit par et pour les bailleurs.

Une nette tendance se dessine aussi en faveur d'une ouverture bilatérale (c.-à-d. discriminatoire) des économies en développement, au travers d'accords de libre-échange (les APE et autres ALE de l'UE, par exemple ; les ZLEA aux Amériques ; ou entre les Etats-Unis et certains PMA). Les pays en développement sont alors confrontés à un choix difficile : d'un côté, ils ont bien conscience des avantages que peuvent leur procurer la concurrence et l'arrivée d'investisseurs mais par ailleurs, ils craignent que leurs économies ne soient encore trop faibles pour résister à la pression d'un libre-échange avec les pays développés.

De nombreux observateurs pensent que (du point de vue des pays en développement) la réussite du cycle de Doha se mesurera à l'accélération ou non de libéralisation agricole, en raison des effets sur la croissance et sur la réduction de la pauvreté qu'induisent un potentiel d'exportation accru et une compétitivité moindre des importations (Green et Griffith, 2002 ; FMI et Banque mondiale, 2002). Et même si l'excès d'optimisme conduit à exagérer quelque peu les avantages que les producteurs pauvres des pays pauvres retireraient de la libéralisation des échanges agricoles, cette dernière n'en a pas moins valeur de symbole. L'analyse de l'ICTSD/IISD parle cependant de ministres de l'OMC « profondément divisés », en particulier sur les subsides aux exportations agricoles, et reprend la liste des six pierres d'achoppement dressée par le président des négociations agricoles :

i. Des divergences majeures quant à l'interprétation du mandat de Doha ;

ii. Des différences dans le niveau de détail des modalités proposées ;

iii. Les pays en développement sont partagés sur la question du traitement spécial et différencié ;

iv. L'idée d'un traitement progressif pour certains groupes de pays en développement, les pays qui ont récemment accédé à l'OMC et les économies en transition;

v. La place des considérations autres que d'ordre commercial ;

vi. Le fait que certains membres ont établi un lien entre leur volonté d'aller de l'avant dans le domaine de l'agriculture et la prise en compte de leurs ambitions dans d'autres domaines de négociation. (ICTSD et IISD, 2003, Briefing Paper 2, P. 2)

L'avancement des négociations commerciales mondiales a un retentissement particulier pour une Union européenne qui souhaite s'orienter vers des accords de partenariat économique (APE) sur la base de l'Accord de Cotonou. Or ces accords posent problème vu l'hétérogénéité des besoins et des stades de développement des membres du groupe ACP (ECDPM/ICTSD/ODI, 2003). L'UE devra en outre faire face à des grosses difficultés de mise en œuvre des APE en raison :

(a) Des importants ajustements que doivent opérer les Etats ACP ;

(b) D'un lent changement du discours, au profit d'une vision plus différenciée de la libéralisation des échanges (PNUD et al., 2003), qui ne favorisera pas l'appropriation des accords même si les pays signent par crainte d'une diminution des niveaux d'aide ;

(c) Du fait que les Etats ACP sont en train de repenser leurs relations commerciales en fonction de la compatibilité des APE avec les processus d'intégration régionale et d'un agenda multilatéral déjà surchargé. Certains pays d'Afrique et des Caraïbes, par exemple, préféreraient avoir accès au marché américain plutôt qu'au marché européen ; la même remarque s'applique à certaines Etats ACP du Pacifique vis-à-vis des marchés australien et néo-zélandais.

Sans oublier l'élargissement. Certains pays en développement craignent en effet que l'élargissement ne ralentisse la dynamique de réforme de la PAC, vu l'importance des secteurs agricoles dans la plupart des pays candidats.

(d) Le développement et l'aide humanitaire

L'amélioration de l'aide au développement est un des principaux axes de la réforme entreprise par l'UE depuis 1999 : nous avons déjà évoqué la réorganisation de la Commission, la nouvelle politique de développement, la déconcentration au niveau des pays et l'amélioration de la programmation (Bossuyt et al., 2000; ECDPM, 2001). Le dernier Rapport annuel en date résume les avancées de manière plus détaillée (Commission européenne, 2002a). Dans l'ensemble, les actions de l'UE sont plutôt cohérentes par rapport à l'actuel agenda de développement, voire en tête du cortège dans certains cas (l'engagement vis-à-vis des DSRP, par exemple).

Mais on pourrait faire plus – beaucoup plus, diraient certains – pour améliorer la qualité (Reisen and Stocker, 2002). Ce débat sur la poursuite des améliorations enclenchera probablement d'autres discussions sur les ressources au centre, sur les questions organisationnelles et sur les relations entre les diverses institutions du système communautaire.[15] Il faudra également discuter de la relation entre l'aide humanitaire payée par ECHO et l'aide humanitaire dans le cadre de la PESC.[16] Restent deux autres dossiers sur la table.

Premièrement, on parle beaucoup de la budgétisation de l'aide européenne (Reisen, 2000 ; Patten, 2003). Pour l'instant, environ trois quarts de l'aide extérieure sont financés par le budget et un quart par le Fonds européen de développement (Commission européenne, 2002a : 190). Les montants budgétaires correspondent à l'aide accordée à certains pays en pré-adhésion et aux dotations de diverses lignes budgétaires (démocratie et droits humains, mines anti-personnel ou forêts tropicales, par exemple). Ils sont régis par les perspectives financières de l'ensemble de l'UE, qui sont approuvées tous les sept ans, et par des négociations annuelles auxquelles est associé le Parlement européen. Les montants octroyés au titre du FED sont des montants extra-budgétaires, approuvés par les Etats membres de l'UE au travers d'un protocole financier du FED, puis gérés par la Commission, sous la supervision des Etats membres via le Comité du FED. Le Parlement européen n'intervient qu'au stade de la décharge budgétaire et n'a aucun droit de regard sur l'attribution de ces fonds.

La budgétisation du FED ramènerait tout l'argent dans le giron politique du parlement : mais bien malin qui pourrait dire si cela améliorerait les enveloppes allouées aux pays les plus pauvres. L'autre grand changement, c'est qu'à la différence du FED, le budget communautaire fonctionne par exercice, les reliquats passant à la trappe à la fin de chaque année. Du point de vue des ACP, la

[15] Le rôle du Parlement européen en particulier a pris du galon depuis le Sommet de Nice. Voyez Aprodev (2002).
[16] Il y a tout un débat autour de la politisation de l'aide humanitaire. Voyez, par exemple, Macrae et Leader (2000), Macrae et al (2002).

budgétisation équivaudrait donc à une nouvelle érosion de la sécurité offerte par le contrat d'aide du FED, à moins qu'un mécanisme d'utilisation obligatoire des fonds ne soit appliqué.

La budgétisation pose également des problèmes à certains Etats membres de l'UE car elle modifierait leur pourcentage dans la clé de répartition budgétaire. Le Royaume-Uni, par exemple, prend en charge 14,3% des dépenses budgétaires, mais seulement 12,7% du FED.[17] La France est dans un rapport inverse. Pour les pays candidats, la budgétisation ferait baisser le coût total de leur participation aux programmes d'aide.[18] Comme le faisait remarquer Poul Nielson :

> « L'accroissement de l'aide au développement constituera un important défi pour la plupart des nouveaux Etats membres. Il ne serait pas raisonnable d'attendre d'eux qu'ils atteignent les 0,39% d'ici 2006. Le meilleur conseil que je puisse leur donner est de soutenir la budgétisation du FED. On leur saurait gré de leur contribution, ils pourraient influencer les politiques et avoir accès aux appels d'offres. » (Nielson 2003:4)

Le deuxième dossier est celui de la capacité de réaction de l'UE face à des chantiers planétaires comme le financement des biens collectifs mondiaux, par exemple (Kaul et al. 2000, 2003). Pour l'instant, la plupart des fonds, et en particulier ceux versés au travers du FED, sont alloués aux pays en développement, ne laissant que peu de marge de manœuvre au Commissaire en charge du développement. Dans certaines anciennes conventions avec les ACP, les allocations étaient si inflexibles qu'il était impossible de les réallouer, même entre pays en développement (Nilsson, 2002). Par ailleurs, la sécurité contractuelle ainsi offerte était, aux yeux des Etats ACP, l'un des attraits uniques de la Convention de Lomé. Le dernier FED en date permet de réallouer les fonds en fonction des performances, mais il reste encore à voir jusqu'à quel point cela se traduira dans les faits.

En filigrane de toutes ces arguties au sujet de l'aide apparaît la question cruciale de l'avantage comparatif et de « l'argument clef de vente » de l'UE par rapport aux Etats membres. L'aide multilatérale offre d'évidents avantages tels que des économies d'échelle, l'abaissement des coûts de transaction, des marchés publics plus efficaces et parfois, une moindre conditionnalité politique. Ces avantages pourraient être plus nombreux si la qualité de l'aide multilatérale surpassait celle de l'aide bilatérale. L'aide communautaire est une forme d'aide multilatérale. Ses avantages potentiels n'ont cependant jamais fait l'objet d'une recherche systématique ni d'une quantification. Comment, dans ces conditions, peaufiner l'avantage comparatif de l'UE ? Si l'on parvenait à dessiner les contours et à défendre l'avantage comparatif de la CE en tant que bailleur de fonds, l'aide des Etats membres acheminée via Bruxelles pourrait augmenter. Dans le cas contraire, la moyenne actuelle de 20% pourrait bien baisser.[19]

Dans le même ordre d'idées, on se demande quel impact supplémentaire l'aide communautaire (CE et Etats membres) pourrait avoir si l'on redoublait d'efforts pour assurer une bonne *complémentarité* entre l'aide communautaire et celle des Etats membres et une meilleure *coordination* entre elles. On pourrait envisager une répartition des tâches entre la CE et les Etats membres de l'UE, chacun se concentrant sur ce qu'il fait de mieux. La déclaration de 2000 sur la politique de développement de la communauté européenne a franchi un pas dans ce sens en

---

[17] La part britannique dans les dépenses budgétaires communautaires est celle de 2002. La contribution britannique au 9ème FED couvre la période 2000 - 2005. Chiffres trouvés sur le site web de la DG Budget http://europa.eu.int/comm/budget/.

[18] Jusqu'ici, les négociations d'adhésion ont uniquement porté sur les accords ACP et sur la contribution des pays candidats au FED. Non contente de réduire le coût total de l'aide extérieure communautaire aux pays candidats, la budgétisation permettrait aussi d'ouvrir une plus large négociation sur l'ensemble de l'aide au développement de l'UE. Pour les négociations d'adhésion, voyez Krichewesky (2002).

[19] Source : Comité d'aide au développement, 2003

suggérant que l'aide communautaire se concentre plus particulièrement sur les 6 secteurs dans lesquels la CE a de l'expertise et peut apporter une valeur ajoutée. Le débat qui s'en est suivi sur la répartition des tâches entre la CE et les Etats membres s'est toutefois cantonné aux programmes par pays.

(e) Les politiques et le partenariat

Le partenariat est un thème récurrent des relations entre l'UE et le monde en développement depuis la Convention de Yaoundé ; c'est aussi un leitmotiv de la communauté développementale : par sa large définition de la portée du partenariat (tant politique qu'économique) ; par la création d'institutions chargées de concrétiser ce partenariat (des assemblées parlementaires paritaires, par exemple) ; et par l'élaboration de formes (restreintes) de réciprocité et de redevabilité réciproque[20] (Encadré 1). Les Accords de partenariat économique régionaux visent à tisser une vaste toile de relations de ce type avec des groupements des pays en développement.

Encadré 1 Redevabilité réciproque ? L'Accord de Cotonou

L'Accord de Cotonou conclu entre l'UE et 77 Etats ACP porte sur l'aide, le commerce et les relations politiques. Il est régi par un Conseil paritaire des ministres où siègent toutes les parties. En cas de violation des dispositions de l'Accord en matière de respect des droits humains, des principes démocratiques ou de l'Etat de droit, des « mesures appropriées » peuvent être prises, pouvant aller jusqu'à la suspension. Le Conseil des ministres fait office de Cour d'appel, mais un arbitrage indépendant est également prévu. Ce cadre doit encore être pleinement éprouvé, mais son potentiel est réel et devrait être étendu.

Source : Maxwell, 2002

Les ACP se trouvent naturellement au cœur de cette toile de relations et disposent de la plus forte structure de partenariat. Cela présente plusieurs avantages, mais aussi quelques inconvénients dans la mesure où d'autres groupes de pays importants, à forte population pauvre, se trouvent exclus de cette relation pour des raisons historiques. L'Asie du Sud en est le principal exemple.

Deux questions d'avenir se posent : les ACP vont-ils prospérer, ou parviendront-ils à survivre ? Un authentique partenariat peut-il être maintenu par d'autres moyens ? S'interroger sur la survie même des ACP peut paraître extraordinaire si peu de temps après la ratification de l'Accord de partenariat de Cotonou en avril 2003. Mais de sombres nuages se profilent à l'horizon, notamment avec l'apparition de nouveaux groupements qui font fi des frontières traditionnelles des ACP. La « faute » en incombe principalement au NOPADA (NEPAD), lui qui insuffle un nouvel élan au dialogue de développement entre l'Afrique et ses partenaires, en y associant les pays d'Afrique du Nord et l'Afrique du Sud. On peut très bien imaginer qu'avec les initiatives prises par le NOPADA en concertation avec l'Union africaine récemment remodelée, les Africains se désintéressent d'un dialogue avec l'UE via les ACP. La CE ne dispose pour l'instant d'aucun mécanisme de financement en prise directe et facile sur des projets panafricains. Le désintérêt s'accélérerait-il si l'aide au développement du FED était budgétisée ou si le dialogue commercial se concentrait de plus en plus sur l'OMC ?

Mais on pourrait tout aussi bien imaginer qu'une UA plus forte, plus apte à exprimer et à donner de la cohérence à un point de vue africain au sein des ACP renforcerait l'ensemble du groupe ACP. Après tout, le groupe ACP a souvent eu tendance à souffrir des divergences de vues entre ses membres africains. Poursuivant l'argument jusqu'au bout, il est vrai que l'avantage numérique des

[20] S'agissant des partenariats en général, et du partenariat communautaire en particulier, voyez Maxwell & Riddell (1998), Maxwell & Conway (2000) et Maxwell (2002).

ACP sur l'UA (77 membres contre 53) pourrait lui conserver un attrait sur la scène internationale, pas seulement vis-à-vis de l'UE, mais dans d'autres forums importants comme l'OMC. Le revers de la médaille tient, bien entendu, à la difficulté de muer un groupe aussi vaste d'Etat membres (qu'ils soient 53 ou 77, d'ailleurs) en une force politique soudée sur la scène internationale. Quand on sait qu'en Europe nous avons déjà du mal à accorder nos 15 violons dès qu'il s'agit de jouer un air de politique étrangère… !

Hormis les ACP, d'autres problèmes se posent, impliquant d'autres régions. Citons pour mémoire les problèmes viscéraux liés au sens que l'on donne aux mots démocratie, bonne gouvernance, Etat de droit, relations économiques réciproques, et au lien entre aide et réforme de la politique économique. Verrons-nous monter la revendication d'un dialogue élargi à d'autres problématiques internationales et plus seulement confiné « à l'aide et au développement » ?

(f) L'architecture de la coopération au développement

Un dernier ensemble de questions porte sur l'architecture interne de l'UE. Nous avons déjà fait allusion à la question primordiale du lien entre politique étrangère et politique de développement, et aux conséquences induites par la création d'un nouveau poste à double casquette de Ministre des affaires étrangères de l'UE. A cet égard, de nombreux observateurs extérieurs ont vu dans l'abolition du Conseil « développement » par le Sommet de Séville en 2002, un présage de mauvais augure[21] même si d'autres ont rappelé qu'il y avait des problèmes avec l'ancien Conseil « développement » et laissé entendre que la nouvelle formation ouvrait d'autres perspectives ne serait-ce que par le fait qu'un Conseil « affaires générales » élargi attirerait davantage l'attention des médias.[22]

Un étage plus bas, la réorganisation de la Commission en 1999 fut confuse.[23] Idéalement, il aurait fallu créer trois postes de commissaire distincts : le premier en charge des affaires étrangères, le deuxième du développement et le troisième du commerce. Au lieu de cela, on a partagé le portefeuille du développement entre le commissaire en charge des affaires extérieures et son homologue du développement, le premier étant un *primus inter pares* de tous les commissaires aux relations extérieures et gardant la responsabilité du dossier Asie et Amérique latine. La création d'EuropeAid comme instance de mise en œuvre n'aura été qu'un emplâtre sur les inévitables problèmes de cohérence et de communication résultant de ce compromis. En dépit de la relative réussite d'EuropeAid, cette réorganisation aura finalement affaibli la DG Développement et atténué l'impact global de la réforme.

Pour brève que soit cette analyse, elle révèle malgré tout que l'agenda est surchargé : un véritable pot-pourri de problèmes et de complications. Auquel s'ajoute le fait que les dossiers seront traités en divers lieux : du Conseil de Sécurité des Nations unies à l'OMC en passant par l'OTAN, sans oublier les négociations régionales et bilatérales avec divers groupements de pays en développement. Comment mettre du lien dans ce foisonnement d'activités ? Grâce à une vision de l'avenir, pensons-nous. Et c'est ici que l'ébauche de scénarios entre en jeu.

---

[21] Citons notamment la déclaration adoptée par l'Assemblée générale d'Eurostep : *« Retaining the Development Council is Critical for the EU »*, http://www.eurostep.org/pubs/position/convention/Sd20023.htm. Voyez aussi l'opposition de Trócaire et de 1.200 ONG de développement européennes, http://www.trocaire.org/press/newpress.php3?pageno=17.
[22] Pour une analyse des avantages et désavantages du nouveau Conseil « affaires générales », voyez Simon (2003).
[23] Pour une bonne analyse de la restructuration de la Commission, voyez Reisen (2001).

4. Ebauche de quelques scénarios d'avenir de la coopération au développement de l'UE

Echafauder des scénarios consiste par principe à recenser les principaux moteurs de changement, de ramener ceux-ci à un nombre gérable, puis d'échafauder plusieurs scénarios d'avenir. Notez que les « scénarios » ne sont pas des prédictions, mais plutôt des visions imaginaires de ce qui se passera selon le moteur de changement dominant. Ils doivent nous aider à nous forger une vision de l'avenir.

Quels sont donc les moteurs des futurs changements au sein de l'UE ? Voici quelques éléments qui pourraient figurer dans la liste :

- L'enthousiasme pour une coordination des efforts de développement entre les Etats membres de l'UE et la mesure dans laquelle la CE servira de cadre pour l'apport de l'aide ;
- La mesure dans laquelle l'UE veut se démarquer des Etats-Unis ;
- La mesure dans laquelle la politique étrangère et de sécurité domine la politique de développement ou la mesure dans laquelle on trouve un équilibre entre les deux, et, plus généralement, la mesure dans laquelle l'UE souhaite mettre de la cohérence entre ses politiques intérieures et extérieures ;
- La mesure dans laquelle le régionalisme et les blocs demeurent un pôle permanent ;
- Le niveau d'engagement vis-à-vis de la réduction de la pauvreté en tant qu'objectif primordial de la politique de développement, sous l'égide des Nations unies ; ou
- Le niveau d'engagement et d'investissement dans le renforcement des capacités de l'appareil de développement communautaire.

Nous vous proposons de simplifier ces éléments en deux axes, ce qui nous permettra de décliner l'avenir de la coopération au développement européenne en quatre visions, auxquelles on peut éventuellement associer un nom, comme dans la Figure 3. Dans ce modèle, les deux principaux moteurs de changement sont :

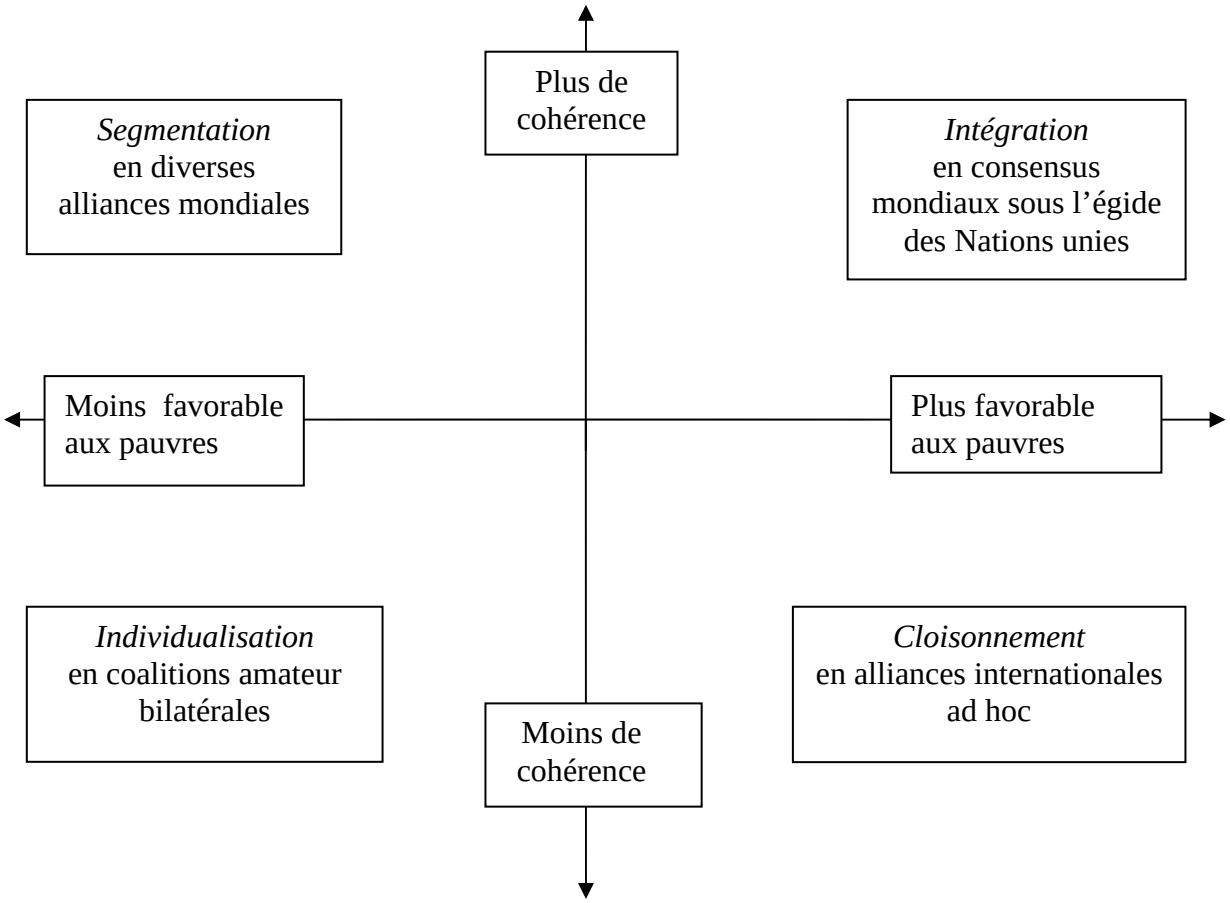
1. la cohérence, la coordination et la complémentarité (CCC)[24] : la mesure dans laquelle la Convention sur l'avenir de l'Europe convainc les Etats membres et la Commission de s'engager plus fermement sur la voie de la cohérence, de la coordination et de la complémentarité entre les politiques européennes – par opposition à des Etats concoctant chacun leur politique dans leur coin et la subsistance d'incohérences permanentes entre les différents champs du politique ;

2. le niveau d'engagement envers les objectifs de développement pour le millénaire, et plus particulièrement envers l'objectif primordial de réduire la pauvreté de moitié d'ici 2015

[24] Le principe de subsidiarité devrait par définition garantir la coordination entre les Etats membres et entre ceux-ci et la Commission (complémentarité). La question qui se pose est de savoir si les débats internes et la prise de décision aboutissent à la mise en œuvre d'une politique extérieure cohérente (cohérence).

– avec toutes les conséquences que cela peut avoir, non seulement pour la politique d’aide, mais aussi pour les positions défendues par l’UE dans les dossiers commerciaux.

Figure 3 Coopération au développement de l'UE à l'horizon 2010 : quatre scénarios



Ce choix nous donne deux axes à partir desquels nous pouvons échafauder quatre scénarios ou hypothèses d'avenir, à savoir :

a. Quadrant supérieur droit : un scénario dans lequel les politiques extérieures européennes sont à la fois mieux coordonnées et plus cohérentes et où l'engagement envers la réduction de la pauvreté est plus fort (dans les faits). Dans la Figure 1, ce scénario est intitulé **« Intégration »**.

b. Quadrant inférieur droit : un engagement plus fort envers la réduction de la pauvreté se conjugue à un engagement moindre envers la coordination européenne et la cohérence des politiques. Ce qui conduit les Etats membres à accentuer leurs actions bilatérales ad hoc. C'est ce que nous appelons le **« Cloisonnement »**.

c. Quadrant supérieur gauche : un engagement plus fort envers la coordination européenne et la cohérence des politiques extérieures se conjugue à une baisse d'engagement vis-à-vis de la réduction de la pauvreté. C'est ce que nous appelons la **« Segmentation »,** en raison de ses effets sur le consensus autour de la politique de développement globale.

d. Le quadrant inférieur gauche, enfin, illustre la situation où un faible engagement envers la coordination européenne et la cohérence de la politique extérieure se conjugue à un faible engagement vis-à-vis des objectifs de développement mondiaux et de la réduction de la pauvreté. On en arrive à de l'amateurisme bilatéral, ce que nous appelons l'**« Individualisation ».**

Dans le **scénario de l'intégration**, on peut s'attendre à ce que :

- L'Europe parle d'une voix plus cohérente tant sur le plan de la politique étrangère que sur celui de la politique de développement.
- L'on crée et que l'on soutienne une capacité institutionnelle d'appui.
- Une part plus importante des budgets d'aide transite par la CE.
- L'on recherche activement une plus grande complémentarité entre les programmes de développement internationaux de la CE et des Etats membres.
- Les relations étrangères et les actions extérieures soient différenciées selon les régions.
- L'aide soit plus explicitement dédiée aux pays et aux régions pauvres ; des groupements historiques tels que les ACP se restructurent.
- Les concessions commerciales, telles que l'initiative TSA, soient plus rapidement accordées aux pays les plus pauvres.

Dans le **scénario du cloisonnement** :

- Le passage à une politique étrangère et de sécurité commune reste lent.
- Un accroissement de la part des budgets d'aide transitant par l'Europe ne suscite guère d'enthousiasme.
- Mais toute l'aide disponible est beaucoup plus centrée sur la pauvreté et mieux administrée ; l'UE devient un lieu de meilleure coordination entre bailleurs bilatéraux européens.
- Cela a des répercussions sur les ACP et d'autres groupements régionaux, certains étant gagnants, d'autres perdants dans cette histoire.
- Entre-temps, les négociations commerciales se poursuivent, en cherchant des solutions favorables aux pauvres. Les Etats membres se montrent néanmoins plus réticents à octroyer des concessions qui ont un coût à l'intérieur de leurs frontières : on est encore loin de la cohérence des politiques. Il est peu probable que l'initiative TSA se poursuive.

Dans le **scénario de la segmentation** :

- La Convention débouche sur un consensus autour d'une européanisation accrue de la coopération au développement, et notamment d'un engagement accru vis-à-vis de la PESC.
- Il y a toujours de gros intérêts de politique nationale et étrangère et les flux financiers d'aide vont en grande partie aux pays « voisins » et à revenus moyens.
- Les accords régionaux sont maintenus et renforcés, principalement en fonction de préoccupations sécuritaires et de politique étrangère.
- Les axes des programmes d'aide restent multiples, et plusieurs Etats membres ne sont pas d'accord sur les allocations.
- Les négociations commerciales s'essoufflent. L'idée d'une ouverture radicale des marchés reçoit peu de soutien.

Dans le **scénario de l'invidualisation** :

- On manifeste un intérêt de pure forme pour la coopération au développement européenne et pour les principes de la PESC, mais en pratique, on n'enregistre aucune avancée au niveau des institutions européennes.
- Les perspectives financières ne prévoient pas d'accroissement de l'aide allouée via la CE.
- Les Etats membres remettent de plus en plus en cause les décisions et les orientations de la Commission ; aucun nouvel accord sur des actions conjointes.
- Les Etats membres discutent d'une re-nationalisation de l'aide communautaire.
- Les négociations commerciales s'essoufflent, tandis que les accords bilatéraux commencent à prendre le dessus.
- Le système communautaire d'aide au développement devient intenable d'ici la fin de la décennie, et c'est la crise.

5. Conclusions

Nous avons vu le poids et la complexité des chantiers qui attendent l'UE du point de vue de ses relations avec le monde en développement. Nous avons ensuite examiné les principaux dossiers en émergence. Nous avons enfin proposé quatre résultantes des décisions qui seront bientôt prises. Nous n'avons pris aucun parti. Les quatre scénarios sont, pour l'heure, des visions imaginaires et indépendantes de ce que pourrait être l'avenir.

Nous voudrions cependant faire trois dernières remarques concernant la voie à suivre.

Il convient premièrement de remarquer que le poids relatif de l'UE dans les programmes d'aide de ses Etats membres a considérablement changé au cours de ces dix dernières années, et que cela pourrait avoir des conséquences sur sa politique. Le Tableau 1 vous donne une vision chiffrée de ce constat. Il s'appuie sur des données du CAD montrant la part de l'aide des Etats membres allouée via l'UE en 1992 et en 2001.[25] En 1992, seuls l'Irlande, l'Espagne et le Royaume-Uni allouaient plus de 20% de leur aide via l'Europe. La plupart des grands pays bailleurs de fonds transféraient moins de 15% de l'ensemble de leur aide par ce biais. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles la question de la qualité de l'aide se posait moins à l'époque. En 2001, huit pays sur quinze affichent un pourcentage supérieur à 20% : le Royaume-Uni recule à la 10ème place, derrière la France et l'Allemagne, qui acheminent nettement plus de 20% de leur aide via Bruxelles. Ces changements sont le résultat d'une volonté délibérée d'une part, mais aussi d'une interaction entre plusieurs décisions non corrélées portant sur la taille des budgets d'aide, sur l'attribution du budget communautaire et sur le résultat des négociations avec les ACP d'autre part. Peu importe leur genèse, ces changements modifient les politiques. Sans oublier une intéressante ouverture : les partisans de la réforme pourraient être plus nombreux et plus déterminés qu'auparavant.

Tableau 1 Pourcentage de l'aide des Etats membres allouée via l'UE

Pays	%	
	1992	**2001**
Allemagne	16	23
Autriche		18
Belgique	19	22
Danemark	6	5
Espagne	23	20
Finlande		14
France	11	25
Grèce		47
Irlande	42	21
Italie	14	38
Luxembourg		11
Pays-Bas	9	6
Portugal	16	26
Royaume-Uni	21	18
Suède		7

Sources : ICVA/EUROSTEP/ActionAid, 1994 ; Comité d'aide au développement, 2003

[25] Source : Comité d'aide au développement, 2002. Les derniers chiffres disponibles sont ceux de 2001.

Nous pensons deuxièmement qu'il y a un important travail à faire au niveau de la préparation d'un débat structuré sur les options. Les principales tâches à envisager sont en l'espèce : le repérage des options de changement, la description des prises de position des différents acteurs sur le sujet, l'évaluation de l'importance accordée par chaque acteur à ce sujet, pour aboutir à l'élaboration d'une stratégie de négociation. Pour reprendre un terme à la mode, nous avons besoin d'une « feuille de route » qui nous indique à la fois où se trouvent les autoroutes dégagées et les routes parsemées d'embûches. Sinon, c'est peine perdue. Ce débat doit être du domaine public, mais finalement trouver suffisamment d'élan pour provoquer un débat au sein des institutions européennes elles-mêmes : au Parlement, à la Commission, et, surtout, au Conseil « Affaires générales et relations extérieures » désormais en charge des questions de développement.

Enfin, ce serait une erreur que de mener ce futur débat dans un contexte purement européen. Les pays en développement doivent y être associés. C'est d'ailleurs déjà le cas, dans une certaine mesure : le NOPADA est précisément un défi lancé par les dirigeants africains aux pays donateurs pour leur demander de changer les conditions de la coopération ; de son côté, l'UA commence à interpeller l'UE pour qu'elle revoie ses instruments d'appui financier au développement de l'Afrique. Il faudra évidemment écouter ces voix dans le débat si l'on veut que le paradigme d'arrivée soit à la fois novateur et pertinent pour les années à venir. Une mise en garde, cependant : ce débat doit dépasser les limites des groupements traditionnels et des agendas habituels.

Bibliographie

APRODEV et al. (2002): *Proposals from Development NGOs on the 2003 EU Budget: Analysis of the Preliminary Draft Budget*, 28 June, Brussels.

Babarinde, Olufemi and Gerrit Faber (2003): *From Lome to Cotonou: Business as Usual?*, Paper prepared for the 8th biennial conference of the European Union Studies Association, March 27-29, Nashville, Tennessee.

Bilal, Sanoussi (2002): *The Future of ACP-EU Trade Relations: An Overview of the Forthcoming Negotiations*. Maastricht: ECDPM.

BOND - British Overseas Network of Development NGOs (2003a): *Renewing Europe's Role as a Global Development Actor*. BOND submission to the Future of Europe Convention, London: BOND.

BOND - British Overseas Network of Development NGOs (2003b): *EU Enlargement: Implications and Opportunities for EU Development Cooperation*. Development Policy Briefing, London: BOND.

Bossuyt, Jean, Jerker Carlsson, Geert Laporte, and Bertil Oden (1999): *Improving the Complementarity of European Union Development Cooperation: From the Bottom Up*. ECDPM Discussion Paper 4, Maastricht: ECDPM.

Bossuyt, Jean, Terhi Lehtinen et al. (2000): *Assessing Trends in EC Development Policy. An Independent Review of the European Commission's External Aid Reform Process*. ECDPM Discussion Paper No. 16, Maastricht: ECDPM.

Brenton, Paul (forthcoming): *Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of EU Preferences under Everything But Arms*. World Bank Policy Discussion Paper. Washington: World Bank.

Comité d'aide au développement (2002) : *European Community*. Development Co-operation Review, Paris: OECD.

Comité d'aide au développement (2003) : *Les dossiers du CAD : Coopération pour le développement - Rapport 2002*, 2003, Volume 4, No. 1, OCDE.

Comité de liaison des ONG de développement auprès de l'Union européenne (2002) : *Renouveler le rôle global de l'UE dans le monde*. Première contribution du Comité de liaison ONGD-UE à la Convention sur l'avenir de l'Europe, Document de discussion, Bruxelles.

Commission européenne (2000) : *Communication au Conseil concernant la réforme de la gestion de l'aide extérieure*. DG Relations extérieures, 16 mai 2000, Rev 8. Commission européenne : Bruxelles.

Commission européenne (2002a) : *Rapport annuel 2001 sur la politique de développement de la CE et la mise en œuvre de l'aide extérieure*. Commission européenne : Bruxelles.

Commission européenne (2002b) : *Commerce et développement : comment aider les pays en développement à tirer parti du commerce*. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2002) 513 final, Bruxelles, 18 septembre.

Conseil de l'Union européenne (2000): *La politique de développement de la Communauté européenne*. Déclaration du Conseil et de la Commission. DE 105, Bruxelles, 10 novembre.

Convention européenne (2003) : *Projet d'articles du Traité constitutionnel sur l'action extérieure*, Note du Præsidium à la Convention, CONV 685/03, Bruxelles, le 23 avril 2003.

Cox, Aidan, John Healey and Antonique Koning (1997): *How European Aid Works: A Comparison of Management Systems and Effectiveness*. London: Chameleon.

Dacosta, Judy, Yannick, Jadot and Sindzingre, Alice (2001): *Complementarity of the European Union Policies on Development Cooperation: First elements of analysis and recommendations for evaluation*, Working document, Policy and Operations Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands.

Dauderstäudt, Michael, ed. (2002): *EU Eastern Enlargement and Development Policy*. Bonn: Friedrich Ebert Foundation.

Dearden, Stephen (2002): *Does the EU's Development Policy Have Any Future?*, Discussion Paper 24, European Development Policy Study Group, Development Studies Association, UK.

Department for International Development (2002): *Statistics on International Development, 1997/98 to 2001/2002*. - London: DfID.

Duke, Simon (2000): *Consistency as an Issue in EU External Activities*. Working Paper 99/W/06, European Institute of Public Administration: Maastricht.

European Centre for Development Policy Management (2001): 'What Role for Member States in the Reform of European Development Cooperation?', Research Study Note, September, Maastricht: ECDPM.

European Centre for Development Policy Management (ECDPM), International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and Overseas Development Institute (ODI) (2003): 'Trade Negotiations Insights: From Doha to Cotonou', *Trade Negotiations Insights*, Vol. 2, No. 1.

European Solidarity Towards Equal Participation of People (EUROSTEP) (2003): *Europe's Global Responsibilities and the Future of EU Development Co-operation*, January, Brussels.

Fonds monétaire international et Banque mondiale (2002) : *Market Access for Developing Country Exports – Selected Issues*. Prepared by the staffs of the IMF and the World Bank, Washington: IMF and World Bank [http://www.worldbank.org /research/trade/marketaccess.pdf, accessed 14 May 2003]

Gill, Gerry and Maxwell, Simon (2001): *The Co-ordination of Development Co-operation in the European Union: A review and evaluation proposal*. Working document, Policy and Operations Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands.

Green, Duncan and Matthew Griffith (2002): *Dumping on the Poor. The Common Agricultural Policy, the WTO and International Development*. London: Catholic Relief Agency for Overseas Development (CAFOD).

Hoebink, Paul (2001): *Evaluating Maastricht's Triple C: The 'C' of Coherence*, Working document, Policy and Operations Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands.

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and the International Institute for Sustainable Development (IISD) (2003): *Doha Round Briefing Series: Developments Since the Fourth WTO Ministerial Conference*, Series of thirteen, February 2003.

International Council of Voluntary Organisations (ICVA), EUROSTEP and ActionAid (1994), Randel, Judith and German, Tony (eds): *The Reality of Aid 1994: An independent review of international aid*, ActionAid: London.

Kaul, Inge et al., eds. (2003): *Providing Global Public Goods: Managing Globalisation*, United Nations Development Programme, Oxford University Press: New York.

Kaul, Inge, Grunberg, Isabelle and Stern, Marc A., eds. (2000): *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, United Nations Development Programme, Oxford University Press: New York.

Krichewesky, Léna (2002): *Development Policy in the Candidate Countries*. TRIALOG Study, Vienna.

Lister, Marjorie, ed. (1998): *European Union Development Policy*, London: Macmillan

Mackie, James (2003): *Challenges for 2003: The Changing Framework of EU External Relations and its Implications for the ACP*, ECDPM Briefing Paper, Maastricht: ECDPM.

Macrae, Joanna and Leader, Nicholas (2000): *Shifting sands: The search for 'coherence' between political and humanitarian responses to complex emergencies*, HPG Report 8, August 2000, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, London.

Macrae, Joanna et al (2002): *Uncertain power: the changing role of official donors in humanitarian action*, HPG Report 12, December 2002, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, London.

Magalhães Ferreira, P., Terhi Lehtinen and J. Haccius (2001): *The EU's Common Foreign and Security Policy: Opportunities for a more Effective EU Response to Crisis-Affected Countries in Africa*. ECDPM Discussion Paper 22, Maastricht: ECDPM.

Matambalya, Francis A.S.T. and Susanna Wolf (2001): The Cotonou Agreement and the Challenges of Making the New EU-ACP Trade Regime WTO Compatible, *Journal of World Trade*, Vol. 35, No 1, pp. 123–144.

Maxwell, Simon (2002): *More aid? Yes - and use it to reshape aid architecture*. ODI Opinions 3, February 2002, London: Overseas Development Institute.

Maxwell, Simon (2003): 'Heaven or Hubris: Reflections on the New 'New Poverty Agenda' in *Development Policy Review*, 21:1, January 2003. London: Overseas Development Institute.

Maxwell, Simon and Riddell, Roger (1998): 'Conditionality or Contract: Perspectives on Partnership for Development', *Journal of International Development*, Vol. 10, No. 2, March-April 1998.

Maxwell, Simon, and Conway, Tim (2000): *New Approaches to Planning*, World Bank Operations Evaluation Department (OED) working paper series no. 14. Washington DC: World Bank.

Nielson, Poul (2003): *A Europe of 25 in a World of 193 - The Enlarged European Union - Partner of the Developing World: The Impact of EU-Enlargement on European Development Co-operation Policy*. Speech at the opening session of the international policy dialogue meeting, 7 April 2003, Berlin.

Nilsson, Lars (2002): 'Trading Relations: Is the Roadmap from Lomé to Cotonou Correct?', *Applied Economics*, Vol. 34, 439–452.

Olsen, Gorm R. (2002): Promoting Democracy, Preventing Conflict: The European Union and Africa, *International Politics*, Vol. 39, No. 3, pp. 311–328.

Page, Sheila (2003): *Developing Countries: Victims or Participants - Their Changing Role in International Negotiations*, Occasional Paper, Globalisation and Poverty Programme, Overseas Development Institute, London.

Page, Sheila and Hewitt, Adrian (2002): 'The New European Trade Preferences: Does 'Everything But Arms' (EBA) Help the Poor?', *Development Policy Review*, Vol. 20, No. 1, pp. 91–102.

Patten, Chris (2003): *External Assistance Reform: A Success Story, With One Notable Exception*, Intervention in the European Commission, 26 February, Brussels.

Programme des Nations unies pour le développement, Heinrich Böll Foundation, Rockefeller Brothers Fund, Rockefeller Foundation and Wallace Global Fund (2003): *Making Global Trade Work for People*. Earthscan: London.

Reisen, Mirjam van (2000): 'European Union', in The Reality of Aid Project (ed.) *The Reality of Aid 2000*. London: Earthscan: 83–91.

Reisen, Mirjam van and Simon Stocker (2002): 'Impact of Reforms Unclear', in *The Reality of Aid 2002*, Manila: IBON Foundation, pp. 183–186.

Reisen, Mirjam von (2001): European Integration and Enlargement: Is there a Future for European Development Policy?, mimeo, Brussels.

Santiso, Carlos (2002): *Improving the Governance of European Aid: Development Cooperation as an Element of Foreign Policy*. Working Paper No. 189, Centre for European Policy Studies (CEPS): Brussels.

Schrijver, Nico (2001): *'Triple C' from the perspective of international law and organisation: Comparing League of Nations, United Nations and European Union Approaches*, Working document, Policy and Operations Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands.

Simon, Anne (2003) *La nouvelle organisation du Conseil de l'Union Européenne : un recul ou une opportunité pour la cooperation au développement de l'Union Européenne ? Document de réflexion nº 46.* , Maastricht: ECDPM.

Urey, Ian and Kannemeyer, Natalie (2001): *Projecting Development-Related Trends: A Source Book*, Overseas Development Institute, as part of the Scenario Project 'Poverty in 2015: The Future of Development Cooperation' under the authority of Strategic Policy Planning Unit, Dutch Ministry of Foreign Affairs.

Waslekar, Sundeep, Futehally, Ilmas and Pillai, Leena (2002): *Rethinking India's Future: Prosperity of the Periphery*, Strategic Foresight Group, International Centre for Peace Initiatives, Finesse Offset: Mumbai.

Winn Neil, Christopher Lord (2001): *EU Foreign Policy Beyond the Nation State: Joint Actions and Institutional Analysis of the Common Foreign and Security Policy*. Basingstoke: Palgrave.

Youngs, Richard (2002): *The European Union and the Promotion of Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

European Association of Development Research
and Training Institutes
Kaiser Friedrich Strasse 11
53113 Bonn
Allemagne

Tél: +49 228 261 81 01
Fax: +49 228 261 81 03
postmaster@eadi.org

www.eadi.org

ISBN 0-85003-669-0
9 780850 036695

Centre européen de gestion des politiques de
développement
Onze Lieve Vrouweplein 21
NL-6211 HE Maastricht
Pays-Bas

Tél: +31 43 350 2900
Fax: +31 43 350 2902
info@ecdpm.org

www.ecdpm.org

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
Londres SE1 7JD
Royaume-Uni

Tél: +44 (0)20 7922 0300
Fax: +44 (0)20 7922 0399
publications@odi.org.uk

www.odi.org.uk