HAL
open science

La politique de développement de l'Union européenne : construction et projection de l'Europe par le Sud, 1957-2010

Charlotte Bué

▶ **To cite this version:**

Charlotte Bué. La politique de développement de l'Union européenne : construction et projection de l'Europe par le Sud, 1957-2010. Sciences de l'Homme et Société. Institut d'études politiques de Paris - Science Po, 2010. Français. NNT : 2010IEPP0026 . tel-04097815

HAL Id: tel-04097815

https://sciencespo.hal.science/tel-04097815

Submitted on 15 May 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Institut d'Études Politiques de Paris
ÉCOLE DOCTORALE DE SCIENCES-PO
Programme doctoral de Relations internationales
Centre d'études et de recherches internationales (CERI)

Doctorat en Science politique, spécialisation Relations internationales

LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

Construction et projection de l'Europe par le Sud

1957-2010

VOLUME I

Charlotte BUÉ

Thèse dirigée par Guillaume DEVIN, Professeur de science politique, Sciences-Po Paris

Soutenue le 15 juin 2010

JURY :

M. Guillaume Devin, Professeur des universités, Institut d'études politiques de Paris

M. Jean-Jacques Gabas, Maître de conférences des universités, Université Paris 8

M. Christian Lequesne, Directeur de recherche, FNSP-CERI

M. Jan Orbie, Professeur de science politique, Université de Gand, Rapporteur

M. Franck Petiteville, Professeur des universités, Institut d' études politiques de Grenoble, Rapporteur

À mes parents,

REMERCIEMENTS

Mes remerciements les plus sincères vont d'abord à mon Directeur de thèse, le Professeur Guillaume Devin, qui m'a soutenue et encouragée lorsque j'en avais besoin, et m'a guidée dans ce (très) long, tortueux et souvent difficile travail.

Je suis également reconnaissante à l'École Doctorale de Sciences-Po de m'avoir attribué une allocation de thèse et de monitorat. Outre l'aspect financier, enseigner sous la direction de M.Devin et auprès de mes collègues Delphine Placidi et Charles Tenenbaum a été un grand plaisir, et une expérience enrichissante. Mes élèves m'ont également beaucoup appris.

Cette thèse doit énormément à mon terrain à Bruxelles. Mon stage au sein du Cabinet du Président Barroso à la Commission m'a permis d'acquérir une perspective unique de 'l'intérieur de la bête', et d'avoir accès à des ressources précieuses. Je remercie donc le Président et tous les membres de son Cabinet, qui ont été si généreux pendant ces cinq mois. En particulier, je suis suis infiniment reconnaissante (et redevable) à Fernando Andresen Guimarães, qui m'a choisie pour être sa stagiaire, et à Alex Ellis (*Your Excellency*), qui m'a recrutée comme sa stagiaire *de facto* et a tout fait pour que mon stage me soit utile... Je dois également remercier leurs assistantes, Christine Wehrheim et Barbara Raymakers, pour leur aide précieuse. En outre, l'expérience à la Commission n'aurait pas été aussi joyeuse sans mes collègues stagiaires du Berlaymont, notamment Brian, Sofia, Sophie, Masa, Lars, Shivani, Bodo et Rita.

Mon stage au Cabinet m'a également servi de tremplin pour mener des entretiens à la Commission et dans les Représentations permanentes. Les témoignages et points de vues recueillis constituent la substantifique moëlle de mon analyse. Il en va de même pour les entretiens effectués dans les capitales, qui m'ont apporté une indispensable perspective complémentaire. Je suis à ce jour encore surprise de la disponibilité et de la liberté de parole de toutes les personnes qui ont eu la gentillesse de m'accorder un entretien – à tous merci.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE ***1***

I. Le cadre théorique : la « politique de développement » et « l'Union européenne » dans le champ des relations internationales 4

II. L'état de l'art : la politique de développement de l'Union européenne, objet méconnu 22

III. Hypothèses et problématique de la recherche 27

IV. Délimitation des frontières de la recherche et démarche méthodologique 30

V. Présentation du plan 43

PREMIER CHAPITRE

LA CONSTRUCTION D'UN MODÈLE COMMUNAUTAIRE DE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT

Une intégration incrémentale 46

PREMIÈRE PARTIE. Un édifice pris dans l'engrenage de l'intégration européenne ***49***

Titre I. Un "accident"... 51

A. Le produit d'un marchandage houleux 51

B. Un acquis irréversible 57

Titre II. ...porté par la force de l'inertie... 61

A. Le choix de l'immobilisme 61

B. Le poids de la responsabilité commune 64

C. Les ressorts de l'inertie 67

Titre III. ... et transformé par les élargissements. 72

A. La dynamique expansionniste du 'double élargissement' 72

B. L'élargissement, moteur perturbateur 77

SECONDE PARTIE. Une politique façonnée au gré des confluences 'Europe-Sud' ***83***

Titre I. Une vocation internationale consubstantielle au projet européen 85

A. Une ambition internationale inhérente 85

B. Un processus intéractif 89

C. Une vocation de la responsabilité 92

Titre II. Une politique opportuniste 95

A. L'Europe en quête d'espace politique 95

B. Un positionnement alternatif 98

C. La stratégie de l'avant-garde 100

Titre III. Des orientations dictées par l'interdépendance 105

A. La co-dépendance, socle de la relation Europe-Sud 105

B. L'Europe vulnérable dans un monde 'interdépendant' 108

C. L'asymétrie croissante de l'interdépendance Europe/Sud 111

TROISIÈME PARTIE. L'institutionnalisation d'un modèle hybride ***116***

Titre I. Une organisation entre pérennisation de l'ad-hoc et réinvention permanente 119

A. Une gestation sous influence 121

B. Les prémices de la professionnalisation 123

C. Une crise régénératrice 126

Titre II. Entre innovation et suivisme : une spécificité politique contestée 132

A. Un partenariat 'modèle' 132

B. De l'exception à la normalisation 136

C. Concilier cohérence et différence 140

Titre III. Un modèle abouti mais fongible 143

A. La 'repolitisation' de la coopération au développement 143

B. Le *Consensus* ou l'aboutissement du modèle 147

C. Des dynamiques corrosives 151

CONCLUSION DU PREMIER CHAPITRE ***156***

SECOND CHAPITRE

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉVELOPPEMENT, MODÈLE DE POLITIQUE EXTÉRIEURE COLLECTIVE

Un espace-test pour l'européanisation de la puissance ***164***

PREMIÈRE PARTIE. L'européanisation comme compétition : un processus sous la tutelle des États membres ***168***

Titre I. La prévalence du « je » dans le développement 171

A. Une politique sensible 171

B. De l'importance des préférences nationales 173

C. Un échiquier hétérogène : des préférences irréconciliables ? 176

Titre II. La négociation intergouvernementale, étape cruciale 191

A. Le Conseil, arène méconnue de fabrication de l'européen 191

B. Entre compétition et coopération : coalitions, alliances et rivalités 194

C. Derrière la façade du « consensus » 203

Titre III. Un policy-making perméable aux influences nationales 212

A. Investir la Commission : l'influence par la présence 213

B. S'investir dans le processus : l'influence par la participation 226

C. Savoir s'adapter : gagnants et perdants au jeu de l'influence 234

SECONDE PARTIE. L'européanisation comme transformation : l'apprentissage laborieux de la gouvernance d'une politique collective ***241***

Titre I. La Commission, moteur du changement 244

A. Un acteur ambitieux 244

B. Un entrepreneur innovant 252

C. Un catalyseur d'intégration 264

Titre II. L'affirmation du «nous » européen dans le développement 274

A. De l'intérêt du « nous » 274

B. De l'intériorisation du « nous » 286

C. L'adhésion de l'opinion publique et la mobilisation de la société civile 298

Titre III. Entre adaptation et résistances : une européanisation janusienne 316

A. L'européanisation (limitée) des politiques bilatérales : l'exemple français 316

B. L'européanisation en perspective : le lancinant conflit sur le partage des compétences 330

C. Le « drapeau » ou la cristallisation des contradictions de l'européanisation 341

CONCLUSION DU SECOND CHAPITRE ***351***

TROISIÈME CHAPITRE

DU MODÈLE À LA PUISSANCE

La contribution singulière de la politique de développement à la projection de l' « Europe » sur la scène internationale 360

PREMIÈRE PARTIE. La mise en scène de l'« Europe », (autoproclamée) leader et modèle ***364***

Titre I. Une Europe leader : la revendication du premier rôle 367

A. « L'Europe est le plus grand fournisseur d'aide au développement au Monde » 367

B. Le leadership statistique et le dilemme du bodybuilder européen 371

Titre II. Une Europe modèle : un scénario valorisant 375

A. De la nécessité de la mise en scène 375

B. La diplomatie publique européenne à l'œuvre 381

C. L'affirmation d'une identité européenne sur la scène internationale 389

Titre III.Une (super)puissance a contrario : l'Europe ou la « non-Amérique » 398

A. L'Autre américain 398

B. *Hard power* unilatéral américain versus *soft power* multilatéral européen 400

C. Des divergences de fond et de forme 405

SECONDE PARTIE. La mise en œuvre, opportunité et gageure pour le modèle européen de politique de développement ***413***

Titre I. L'efficacité de l'aide ou l'opportunité d'un « show européen » 415

A. L'agenda de l'efficacité de l'aide, l'autre « consensus » international 415

B. L' UE et ses États membres face au *« serpent de mer de l'harmonisation»* 418

C. Le show européen sur la scène internationale 423

Titre II. Le verdict du terrain : la sous-performance d'une Europe éclatée 426

A. Une Union divisée, proliférante et fragmentée 427

B. Les obstacles à la division du travail ou l'exportation des contradictions de l'européanisation 432

C. Le « nous » européen concurrencé 439

Titre III. L' Europe, un laboratoire précurseur 446

A. Des initiatives pionnières 447

B. Les signes d'une européanisation croissante sur le terrain 451

C. L'accélération de l'Europe de la mise en œuvre et ses conséquences 456

TROISIÈME PARTIE. La mise en abyme : la « puissance modèle » à l'épreuve ***462***

Titre I. Les périls de la puissance modèle : quand la puissance n'est pas 'exemplaire'… 465

A. La cohérence des politiques pour le développement, nouveau leitmotiv européen 465

B. L'(in)cohérence des politiques ou l' *« hypocrisie européenne »* 473

C. Les Accords de Partenariat Économique, ou la fracture entre l'Europe et 'son' Sud 482

Titre II. …ou qu'elle semble impuissante 493

A. Un *framing* commun : le changement climatique, *« problème de développement »* 493

B. Un agenda propice à un partenariat Europe-Sud 'exemplaire' 501

C. Le 'modèle' isolé : Copenhague ou la démonstration de l'impuissance européenne ? 509

Titre III. Un modèle de puissance ? Perceptions de l'(im)puissance européenne et rôle de la politique de développement 516

A. De l'importance des perceptions 516

B. L'Europe vue par elle-même : une puissance différente et 'pro-développement' 520

C. L'Europe vue par le monde : un miroir déformé, mais pas brisé 526

CONCLUSION DU TROISIÈME CHAPITRE ***539***

CONCLUSION GÉNÉRALE ***553***

LISTE DES GRAPHIQUES, TABLEAUX, SCHÉMAS ET ENCADRÉS

Tableau 1. Répartition du budget du 10ème FED p.64.
Tableau 2. Les dix instruments financiers des relations extérieures 2007-2013 p.133.
Tableau 3. L'aide publique au développement de l'UE15 en 2008 p.176.
Tableau 4. L'aide publique au développement de l'UE12 en 2008 p.186.
Tableau 5. L'asymétrie des flux des personnels détachés p.217.
Tableau 6. Répartition des administrateurs et END de la Commission en 2007 p.219.
Tableau 7. Répartition des administrateurs et END de la Commission en 2009 p.220.
Tableau 8. Financement de la FIV et du Fonds Infrastructures p.260.
Tableau 9. Comparaison des dépenses d'APD et militaires, UE-Etats-Unis p.403-404.
Tableau 10. La militarisation de l'APD américaine 1998-2005 p.408.
Tableau 11. Suivi de la Déclaration de Paris 2007, résultats UE p.429.
Tableau 12. Suivi de la Déclaration de Paris 2005-2007, UE et autres bailleurs p.431.
Tableau 13. La division européenne du travail en Éthiopie p. 436-437.
Tableau 14. L'Initiative Fast Track p. 456-457.
Tableau 15. Performances des bailleurs dans le volet « Commerce » du CDI p.481.

Graphique 1. Répartition régionale de l'aide de la Commission 1986-1995 p.79.
Graphique 2. Répartition régionale de l'aide de la Commission en 2008 p.83.
Graphique 3. Faut-il aider ? Perceptions européennes 1984-2009 p.300.
Graphique 4. Combien donner ? L'APD après la crise financière p.301.
Graphique 5. Perceptions positives par bailleur en 2005 p.302.
Graphique 6. Perceptions de la valeur ajoutée de l'UE dans le développement p.304.

Schéma 1. L'organisation de la gestion de l'aide extérieure en 1998 p.128.
Schéma 2. L'organisation de la gestion de l'aide extérieure en 2007 p.130.
Schéma 3. Dynamiques d'intéractions et de construction du modèle p.163.
Schéma 4. L'espace de coopération de l'UE25 en 2006 p.200.

Encadré 1. Le processus d'élaboration du Consensus européen p.149-150.
Encadré 2. La diversité des préférences bilatérales p.174-175.
Encadré 3. Accord sur l'augmentation de l'aide 2001-2002 p.208-209.
Encadré 4. Accords sur l'augmentation de l'aide 2005-2008 p.210.
Encadré 5. Feuille de route de l'AFD en 2007 p. 327-328.
Encadré 6. Interprétations du principe de subsidiarité p. 335.
Encadré 7. La rhétorique du leadeship européen p.370.
Encadré 8. Typologie des instruments de l'identité internationale p.390.
Encadré 9. Le marché de l'aide en 2009 p.415-416.
Encadré 10. Les principes de la Déclaration de Paris p.417.
Encadré 11. Les principes du Code de conduite de l'UE p. 420.
Encadré 12. Définition de l'avantage comparatif p.433-434.
Encadré 13. État de la négociation des APE en décembre 2009 p. 485.
Encadré 14. Vers « plus d'Europe » dans le développement p.557-558.
Encadré 15. Organisation de la Commission 2010-2014 p. 567-568.

Illustration 1. Bannière de la campagne « Europe cares » p.383.
Illustration 2. Affiches de la campagne « 50 ans de coopération qui comptent » p.384.

LISTE DES SIGLES ET ABBRÉVIATIONS UTILISÉS

3C : Coordination, Complémentarité, Cohérence
ABG : Aide Budgétaire Générale
ABS : Aide Budgétaire Sectorielle
ACDI-CIDA : Agence Canadienne de Développement International
ACP : Afrique Caraïbes Pacifique
ADA : Agence Autrichienne de Développement
AEE : Agence Européenne pour l'Environnement
AFD : Agence Française de Développement
ALA : Asie Amérique Latine *ou* Amérique Latine Asie
ALC : Amérique Latine Caraïbes
AMCC : Alliance Mondiale contre le Changement Climatique
AMIS : Mission de l'Union Africaine au Soudan
AMISEC : Mission de l'Union Africaine aux Comores
AMISOM : Mission de l'Union Africaine en Somalie
AP : Aide Publique
APD : Aide Publique au Développement
APE : Accords de Partenariat Économique
APF : Facilité de soutien à la Paix pour l'Afrique
APP : Assemblée Parlementaire Paritaire ACP-CE
APP/CPA : Aide Programmable Pays
APRODEV : *Association of World Council of Churches Development Organisations in Europe*
BAD : Banque Africaine de Développement
BCE : Bulletin des Communautés Européennes
BEI : Banque Européenne d'Investissement
BID : Banque Interaméricaine de Développement
BM : Banque Mondiale
BMZ : Ministère fédéral allemand pour la Coopération économique et le Développement
BOND : *British Overseas NGOs for Development*
BPM : Biens Publics Mondiaux
CAD : Comité d'Aide au Développement (de l'OCDE)
CAE : Communauté de l'Afrique de l'Est
CAGRE : Conseil Affaires Générales et Relations Extérieures
CARDS : Assistance Communautaire à la Reconstruction, au Développement et à la Stabilisation
CARICOM : Communauté des Caraïbes
CCNUCC : Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CDAA : Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC)
CDI : *Commitment to Development Index*
CE : Communauté Européenne/Commission européenne
CECA : Communauté Économique du Charbon et de l'Acier
CEDEAO : Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest
CEE : Communauté Économique Européenne
CICID : Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement
CIDSE : *International Alliance of Catholic Development Agencies*
CIS : Consultation Inter-Services
CJCE : Cour de Justice des Communautés Européennes
CNUCED : Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement

CODEV (DEVGEN): Groupe de travail du Conseil pour la Coopération au Développement
COMESA : Marché Commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe
CONCORD : Confédération Européenne des ONG d'urgence et de Développement
COREPER : Comité des Représentants Permanents
CPD : Cohérence des Politiques pour le Développement
CPE : Coopération Politique Européenne
CPI : Cour Pénale Internationale
CSLP : Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CTB-BTC : Agence Belge de Développement
DAG : *Development Assistance Group* (Éthiopie)
DANIDA : *Danish International Development Agency*
DCP : Document Cadre Partenariat (France)
DEEP : *Development Education Exchange in Europe Project*
DELMOZ : Délégation de la Commission au Mozambique
DFID : *UK Department for International Development*
DGCD : Direction Générale de la Coopération au Développement (Belgique)
DGM : *Direction Générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats (France)*
DIE : *German Development Institute*
DPG : *Development Partners Group* (Tanzanie)
DSP/CSP : Document de Stratégie par Pays (Commission européenne)
DSR/RSP : Document de Stratégie par Région (Commission européenne)
DSRP/PRSP : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EADI : *European Association of Development Research and Training Institutes*
EAMA : États Africains et Malgache Associés
ECDPM : Centre européen de gestion des politiques de développement
ECHO : Office d'Aide Humanitaire de la Commission européenne
EM : États Membres
EIF : *European Investment Fund*
END : Experts Nationaux Détachés
ERD : *European Report on Development*
EPLO : *European Peacebuilding Liaison Office*
ESS/SES : Stratégie Européenne de Sécurité
EUNIDA : *European Network of Implementing Development Agencies*
EURODAD : *European Network on Debt and Development*
EUROSTEP : *European Solidarity Towards Equal Participation of the People*
FAO : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FCI : France Coopération Internationale
FED : Fonds Européen de Développement
FEDOM : Fonds Européen de Développement de l'Outre-Mer
FEMI : Facilité Euro-Méditerranéenne d'Investissement et de partenariat
FIDES : Fonds d'Investissement pour le Développement Économique et Social
FIDOM : Fonds d'Investissement pour le Développement de l'Outre-Mer
FIV : Facilité d'Investissement pour le Voisinage
FMI : Fonds Monétaire International
FNUAP : Fonds des Nations Unies pour la Population
FOCAC : Forum sur la Coopération sino-africaine
FOMUC : Force multinationale en Centrafrique
FORS : *Czech Forum for Development Cooperation*
FRIDE : *Fundación para las relaciones internacionales y el diálogo exterior*
HCR : Haut Commissariat aux Réfugiés de l'Organisation des Nations Unies
HRDN : *Human Rights and Democracy Network*

IAP : Instrument d'Aide de Pré-adhésion
ICD : Instrument de Coopération au Développement
ICI : Instrument financier pour la Coopération avec les pays Industrialisés et les autres pays et territoires à revenu élevé
IDS : *Institute for Development Studies*
IEDDH : Instrument Européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (anciennement Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme)
IEVP : Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat
IFI : Institutions Financières Internationales
IFS : Instrument Financier de Stabilité
IPAD : *Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento*
ISPA : *Instrument structurel de pré-adhésion*
JAS : *Joint Assistance Strategy*
JDO : *Joint Donor Office*
JED : Journées Européennes du Développement
LMCs : *Like-minded countries*
MAEE : Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (France)
MCC : *Millennium Challenge Corporation*
MEDA : Mesures d'accompagnement financières et techniques de la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen
MINBUZA : Ministère des Affaires étrangères du Royaume des Pays-Bas
MIT/TIM : Mécanisme International Temporaire (Territoires palestiniens)
MOC : Méthode Ouverte de Coordination
MOPAN : *Multilateral Organisation Performance Assessment Network*
NEI : Nouveaux États Indépendants
NEM : Nouveaux États Membres
NEPAD : Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
NOEI : Nouvel Ordre Économique International
NSS : *National Security Strategy of the United States*
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement économiques
ODAMOZ : *Official Development Assistance to Mozambique Database*
ODANIC : *Official Development Assistance to Nicaragua Database*
ODI : *Overseas Development Institute*
OIT : Organisation Internationale du Travail
OMC : Organisation Mondiale du Commerce
OMD/MDGs : Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS : Organisation Mondiale de la Santé
ONG : Organisation Non Gouvernementale
ONGD : Organisation Non Gouvernementale de Développement
ONU : Organisation des Nations Unies
OI : Organisation Internationale
PAC : Politique Agricole Commune
PAM : Programme Alimentaire Mondial
PAS : Programme d'Ajustement Structurel
PCC : Politique Commerciale Commune
PCD : Politique Communautaire de Développement *[politique de développement de la Communauté européenne]*
PECO : Pays d'Europe centrale et orientale
PED : Politique Européenne de Développement *[politique de développement de l'UE et des États membres]*
PEGASE : mécanisme Palestino-Européen de Gestion de l'Aide Socio-Économique
PEID : Petits États Insulaires en Développement
PEM : Partenariat Euro-Méditerranéen

PEPFAR : *President's Emergency Plan for AIDS Relief*
PESC : Politique Étrangère et de Sécurité Commune
PESD : Politique Européenne de Sécurité et de Défense
PERD : Programme Européen pour la Reconstruction et le Développement en Afrique du Sud
PEV : Politique Européenne de Voisinage
PFR : Pays à Faible Revenu
PHARE : Programme de préparation à l'adhésion pour les pays d'Europe orientale
PIN : Programme indicatif national
PIR : Programme indicatif régional
PMA : Pays les Moins Avancés
PMI : *President's Malaria Initiative*
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PPTE : Pays Pauvre Très Endetté
PRI : Pays à Revenu Intermédiaire
PSD : Presidential Study Directive
PTOM : Pays et Territoires d'Outre-Mer
PVD : Pays en Voie de Développement
PVDNA : PVD Non Associés
QQDR : *Quadriennal Diplomacy and Development Review*
RNB : Revenu National Brut
RP : Représentation Permanente (auprès de l'UE)
RSCC : Réunion Spéciale des Chefs de Cabinet
SAPARD : Instrument agricole de pré-adhésion
SCAP : Stratégie Commune d'Assistance Pays
SDM : Sommet du Millénaire
SES : Stratégie européenne de Sécurité
SGAE : Secrétariat Général aux Affaires européennes
SIDA : *Swedish International Development Cooperation Agency*
SLOGA : *Slovenian Global Action*
SNE : *Seconded National Expert*
SPG : Systèmes des Préférences Généralisées
STABEX : Système de Stabilisation des Recettes d'Exportation
SYSMIN : Système de Stabilisation des Recettes d'Exportations des Produits Miniers
TACIS : Assistance technique à la Communauté des États indépendants
TCE : Traité établissant les Communautés Européennes
TERRA : Programme spécifique d'Aide au Relèvement et à la Reconstruction après les tremblements de terre
TFUE : Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne
TOM : Territoires d'Outre-Mer
TRIALOG : *Development NGOs in the enlarged EU*
TSA : Tout Sauf les Armes
TUE : Traité sur l'Union Européenne
UA : Union Africaine
UE : Union Européenne
UKREP : Représentation permanente du Royaume Uni auprès de l'UE
UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'Éducation la Science et la Culture
UNRWA : Office de secours et de travaux des Nations-Unies pour les Réfugiés de Palestine et du Proche-Orient
USAID : *United States Agency for International Development*
ZSP : Zone de Solidarité Prioritaire

LES SERVICES DE LA COMMISSION

POLITIQUES

- **DG EMPL** : Emploi, affaires sociales, égalité des chances
- **DG EAC** : Éducation et Culture
- **DG MARKT** : Marché intérieur et Services
- **DG FISH** : Pêche et affaires maritimes
- **DG RTD** : Recherche
- **DG SANCO** : Santé et protection du consommateur
- **DG INFSO** : Société de l'information et Médias
- **DG JLS** : Justice, Liberté, Sécurité
- **DG AGRI** : Agriculture et Développement rural
- **DG REGIO** : Politique régionale
- **DG TAXUD** : Taxation et Union douanière
- **DG ENV** : Environnement
- **DG ENTR** : Entreprises et Industries
- **DG TREN** : Transport et Énergie
- **DG COMP** : Concurrence
- **DG ECFIN** : Affaires économiques et financières

RELATIONS EXTÉRIEURES

- **DG ECHO** : Aide humanitaire
- **DG RELEX** : Relations extérieures
- **DG DEV** : Développement
- **DG ÉLARG** : Élargissement
- **DG TRADE** : Commerce
- **DG AIDCO** : Office de coopération EuropeAid

SERVICES GÉNÉRAUX

- **DG OPOCE** : Bureau des publications
- **DG OLAF** : Office européen de lutte anti-fraude
- **DG ESTAT** : Eurostat
- **SG** : Secrétariat Général
- **DG COMM** : Communication

SERVICES INTERNES

- **BEPA** : Groupe des Conseillers de Politique européenne
- **DIGIT** : Informatique
- **DG BUDG** : Budget
- **DG AUDIT** : Service d'audit interne
- **DG SJ** : Service juridique
- **DG ADMIN** : Personnel et administration
- **DGT :**Traduction

ACRONYMES DES ÉTATS MEMBRES

AT	Autriche
BE	Belgique
BG	Bulgarie
CY	Chypre
CZ	République tchèque
DE	Allemagne
DK	Danemark
EE	Estonie
EL	Grèce
ES	Espagne
FI	Finlande
FR	France
HU	Hongrie
IE	Irlande
IT	Italie
LT	Lituanie
LU	Luxembourg
LV	Lettonie
MT	Malte
NL	Pays-Bas
PL	Pologne
PT	Portugal
RO	Roumanie
SE	Suède
SI	Slovénie
SK	Slovaquie
UK	Royaume-Uni

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« La Communauté se définit moins par son essence que par les politiques qu'elle conduit. La politique de développement fait partie de ses responsabilités et d'abord, de sa définition (…) pas de Communauté sans politique de développement. La Communauté a largement fondé son influence sur la scène du monde en élaborant à l'égard des pays en développement et vis-à-vis de l'organisation économique internationale une position originale. Qu'elle en change et c'est sa compétence tout entière, son image qui s'en trouveront affectées ».[1]

« Without external policies such as relations with the Third World, the 'idea' of Europe is diminished ».[2]

Le 5 juin 1947, le Secrétaire d'État américain George Marshall annonce l'établissement de l'*European Recovery Program,* resté célèbre sous le nom de « Plan Marshall ».[3] Dans le cadre de ce Plan, les États-Unis consacrent entre 1948 et 1952 près de quinze milliards de dollars à la reconstruction européenne,[4] ce qui représente 1.16% du PIB global américain sur cette période.[5] Dix ans plus tard, le 25 mars 1957, les représentants des six États membres fondateurs de l'Union européenne (UE) signent à Rome le *Traité instituant la Communauté économique européenne* (CEE). Ces deux événements marquent symboliquement l'émergence sur la scène internationale d'un nouvel acteur -« l'Europe »-[6] et d'une nouvelle politique -l'aide publique au développement (APD). Ce duo d'anomalies (r)évolutionnaires porte en son sein l'embryon de ce que pourrait être un nouvel ordre international, introduisant de la solidarité et de la coopération dans un système présumé anarchique, jusqu'alors régulé davantage par la force et la compétition.

La décennie qui sépare les deux 'naissances' n'est pas anodine. Le Plan Marshall, conçu comme un projet collaboratif et régional, vise à stimuler la reconstruction des pays européens, mais également la construction européenne : *« the goal was the integration of Western Europe into one common economic area before the end of the program, and its ultimate integration into one common political area ».*[7] À cet égard, l'« Europe » peut être partiellement considérée comme le produit de l'aide au développement ; elle en est le premier bénéficiaire à grande échelle, et demeure probablement à ce jour son succès le plus éclatant. Or, si l'Europe est le premier bénéficiaire de l'APD moderne, elle en est désormais, dans son incarnation « Union européenne », le premier donateur.

---

[1] PISANI Edgard. *La main et l'outil. Le développement du Tiers Monde et l'Europe.* Paris: Robert Laffont, 1984, p.19-20. Edgard Pisani a été Commissaire européen au Développement de 1981 à 1985, dans la Commission Thorn.
[2] HOLLAND Martin. *The European Union and the Third World.* Basingstoke: Palgrave, 2002, p.243.
[3] Le Président Truman signe l'*European Recovery Act* le 3 avril 1948.
[4] Le bloc soviétique ayant rejeté l'offre américaine, l' « Europe » en question est occidentale (avec la Turquie).
[5] CHARNOZ Olivier, SEVERINO Jean-Michel. *L'aide publique au développement.* Paris: La Découverte, 2007, p.5.
[6] Les guillemets sont employés pour signifier que les incarnations de l'Europe varient, du Plan Marshall à l'UE en passant par la CEE. Pour ne pas trop alourdir le texte, nous ne les utilisons néanmoins pas systématiquement.
[7] MILWARD Alan. *The reconstruction of Western Europe 1945-1951.* London: Methuen, 1984, p.466.

En 2008, l'UE fournit 59% de l'APD mondiale,[8] ce qui représente près de cinquante milliards d'euros, et 0.40% du Revenu National Brut (RNB) européen.[9] À titre de comparaison, les États-Unis et le Japon y consacrent 0.18% de leur RNB, et représentent respectivement 22% et 8% de l'APD globale. L'Union est ainsi le premier bailleur de fonds au monde aussi bien en termes absolus (les montants déboursés), que relatifs (l'effort consenti mesuré par le ratio APD/RNB). Dès lors, la référence à une *« Union européenne championne du monde de l'aide au développement »*[10] infuse le discours européen, aux niveaux communautaire comme national.[11]

Une précision de taille s'impose néanmoins : si l'Union européenne est *collectivement* le premier donateur au monde, la mise en œuvre de son aide est fragmentée, puisqu'elle s'effectue par le biais de 27 politiques bilatérales et d'une politique communautaire. L'expression « politique de développement de l'UE »,[12] que nous employons pour désigner le sujet de notre travail, entretient donc une certaine ambiguïté. Elle est en fait usitée, tant par les politiques que par les académiques, pour désigner des politiques à la fois distinctes et indissociables. D'une part, l'expression fait référence à une politique spécifique, qui est celle mise en œuvre par la Communauté au nom de l'Union. Prenant ses origines dans l'*«Association des pays et territoires d'outre-mer »* instituée par le Traité de Rome,[13] la *« politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement »*[14] est officiellement consacrée dans le Traité de Maastricht, et rebaptisée *« politique de coopération au développement de l'Union »*[15] après l'adoption du Traité de Lisbonne. Au titre de cette politique, la Commission gère et met en œuvre plus d'un cinquième de l'APD totale de l'Union (environ 12 milliards€ en 2008), ce qui fait d'elle le troisième bailleur mondial derrière les États-Unis et l'Allemagne.[16] Il existe donc bien, à proprement parler, *une* politique de développement de l'UE, communautaire à défaut d'être pleinement commune.

---

[8] Telle que définie et mesurée par le CAD, ce qui exclut l'aide des bailleurs qui n'adhèrent pas à ces critères et/ou ne rapportent pas leurs flux d'aide. L'APD visée ici est donc constituée de *« prêts ou de dons à la liste de bénéficiaires éligibles du CAD ou à des agences multilatérales qui : (a) proviennent du secteur public ; (b) ont la promotion du développement économique et l'amélioration des conditions de vie comme principal objectif ; (c) sont accordés à des conditions financières libérales (dans le cas de prêts, l'élément de libéralité doit être d'au moins 25%)».* Ceci inclut la coopération technique mais exclut les aides à visée militaire.
[9] COM(2009)160. *Aider les pays en développement à surmonter la crise,* p.5 ; CAD. « L'aide au développement en 2008 à son plus haut niveau », 30/03/09. Le CAD mesure en dollars, l'APD de l'UE s'élevant ainsi à 70.2 milliards$. De plus, il ne mesure que l'APD de l'UE15, dont le ratio APD/RNB est plus élevé (0.42%) que celui de l'UE12 (0.09%).
[10] Présentation de l'UE sur le site Europa [http://europa.eu/ rubrique « L'Union européenne, une vraie réussite »].
[11] La même idée est déclinée de façon similaire par tous les EM : *« L'UE est le premier bailleur d'aide au développement dans le monde avec près de 60% du montant total de l'aide»* [http://www.diplomatie.gouv.fr/, Rubrique « Aides européennes »].
[12] Ou « politique européenne de développement », que l'on rencontre également.
[13] *Traité instituant la Communauté économique européenne*, 25 mars 1957, Partie IV.
[14] *Version consolidée du Traité instituant la Communauté économique européenne* (TCE), JO C325 du 24/12/02, Article 177.1.
[15] *Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* (TFUE), JO C115 du 09/05/08, Article 208.
[16] EUROPEAID. *Rapport annuel 2009 sur les politiques communautaires en matière de développement et d'aide extérieure et sur leur mise en œuvre en 2008*, 2009, p.6 ; Statistiques 2008 du CAD [www.oecd.org/dac]

En effet, les près de 80% restants de l'APD européenne sont mis en œuvre par les États membres (EM) dans le cadre de leurs politiques bilatérales. Dès lors, il peut paraître frauduleux de faire référence à *la* politique de développement de l'UE : il conviendrait davantage d'évoquer un *système* de « 27+1 » politiques européennes.[17] Ceci étant dit, ledit système revêt désormais une dimension supranationale qui dépasse le strict cadre de la politique communautaire et signale l'émergence, certes embryonnaire et laborieuse, d'une politique véritablement « européenne ». En effet, le Traité de Maastricht introduit une obligation de complémentarité, de coordination et de cohérence (les « 3C »)[18] entre les diverses politiques, que le Traité de Lisbonne cimente en affirmant que *« la politique de coopération au développement de l'Union et celle des États membres se complètent et se renforcent mutuellement »*.[19] De plus, les États membres semblent avoir résolument choisi depuis quelques années la voie d'un approfondissement de l'intégration, le changement étant perceptible tant au niveau politique (adoption d'un *Consensus européen pour le développement*),[20] que pratique (mise en œuvre d'un *Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*),[21] et financier (engagement collectif à atteindre l'objectif des 0.7% avant 2015).[22] S'esquisse ainsi *« la politique de développement de l'UE »*,[23] au titre de laquelle *tous* les bailleurs de l'Union (Commission et Etats membres) partagent une *« vision de l'UE pour le développement »*[24] qu'ils s'emploient collectivement à mettre en œuvre.

Simultanément unie et diverse, l'Union européenne s'impose ainsi comme le principal -et le plus unique- acteur sur la scène internationale du développement. C'est sa politique collective, érigée en instrument d'une ambition commune, constituée de programmes à degrés d'intégration variables et mise en œuvre par « 27+1 » bailleurs, qui constitue notre objet de recherche.

****

---

[17] D'autres évoquent *« a European development policy regime rather than EU development policy »*. [VOGT Henri. "Coping with historical responsibility: trends and images of the EU's development policy", in MAYER Hartmut, VOGT Henri (eds). *A responsible Europe? Ethical foundations of EU external affairs*. Basingstoke: Palgrave McMillan, 2006, p.161]. Au cours de notre analyse, nous ferons successivement reference à une "configuration" puis à un "système".

[18] TCE, *op cit*, Articles 177 (complémentarité), 178 (cohérence) et 180 (coordination).

[19] TFUE, *op cit*, Article 208.1.

[20] 2006/C 46/01. *Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission : Le Consensus européen pour le développement.*

[21] 9558/07. *Conclusions du Conseil sur le Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*, 15 mai 2007.

[22] 8817/05. *Conclusions du Conseil Affaires générales et Relations extérieures* (CAGRE), 24 mai 2005.

[23] L'expression est désormais rituellement employée par les officiels pour faire référence à l'ensemble du système. Voir par exemple : MICHEL Louis. *La politique de développement de l'UE*, Mons Expo, 21 avril 2005.

[24] *Le Consensus européen pour le développement…op cit.* Première partie : « La vision de l'UE pour le développement »

I. Le cadre théorique : la « politique de développement » et « l'Union européenne » dans le champ des relations internationales

Afin de cerner davantage les enjeux de cet objet, il convient dans un premier temps de le replacer dans le débat théorique. Précisons d'entrée que nous ne nous inscrivons pas dans une perspective particulière. Au gré de notre démonstration, nous emprunterons à différentes écoles, rejoignant ainsi la position selon laquelle *« different conceptual approaches will be appropriate for different theoretical questions and illuminate a set of different empirical facts »*.[25] Nous considérons en effet que les diverses approches ne sont pas exclusives, mais complémentaires. Seule leur combinaison peut permettre d'approcher la véritable « nature de la bête », évoquée dans la métaphore de Puchala :

« *Several blind men approached an elephant and touched the animal in an effort to discover what the beast looked like. Each blind man, however, touched a different part of the large animal, and each concluded that the elephant had the appearance of the part he had touched (...) The total result was that no man arrived at a very accurate description of the elephant (...) The experience of scholars who have been conceptually grappling (…) is not unlike the episode of the blind men and the elephant* ».[26]

Éviter de se comporter en « aveugle » en ayant recours à différentes approches suppose de mettre en lumière des dynamiques contradictoires, au risque parfois d'obtenir un tableau incohérent. La politique de développement de l'UE est un hybride défiant toute classification, et parfois toute explication. Il convient ainsi d'accepter que notre démarche produise davantage de questions que de réponses, la 'solution' à notre questionnement pouvant se révéler toujours plus élusive à mesure que l'on se plongera dans les méandres de notre objet de recherche. Nous chercherons donc davantage à analyser qu'à 'prouver' : la théorie(s) sera mobilisée afin (de tenter) d'interpréter les phénomènes observés, mais nous éviterons autant que possible d'altérer la présentation desdits phénomènes afin qu'ils 'collent' à nos inévitables partis pris.

Deux débats influent tout particulièrement sur le traitement de notre objet de recherche. D'une part, les motivations de l'APD et le rôle qu'on lui assigne dans les relations internationales font l'objet d'interprétations radicalement différentes. D'autre part, la capacité de l'UE à agir sur la scène internationale est au cœur de toutes les interrogations. Nous esquisserons ici un rapide panorama des thèses en présence, afin de situer notre travail et d'expliciter notre positionnement.

---

[25] HOLLAND Martin.*The future of European political cooperation: essays on theory and practice*, McMillan, 1991, p.5.
[26] PUCHALA Donald. "Of blind men, elephants and international integration", *Journal of Common Market Studies*, March 1972, vol X, n°3, p. 267.

A. De l'aide à la politique : quel(s) rôle(s) pour le développement ?

Avant de se pencher sur la politique de développement dans son incarnation « européenne », il apparaît nécessaire de revenir sur l'évolution du rôle de l'APD dans les relations internationales ainsi que sur les défis théoriques posés par son existence. Selon Morgenthau en effet, *« of the seeming and real innovations which the modern age has introduced into the practice of foreign policy, none has proven more baffling to both understanding and action than foreign aid »*.[27] L'introduction dans les relations internationales de cette *« activité par laquelle des pays font transiter vers d'autres des ressources publiques en vue de contribuer à leur développement »*[28] demeure encore à bien des égards une énigme, dont les motivations, les objectifs et les résultats sont sujets à d'intenses controverses. Comme le résument Noël et Thérien, *« each approach has sought to interpret development assistance in a manner consistent with its vision of world politics. Realists see aid as an interested behavior, neo-Marxists as rooted in class relations and imperialism, and liberals as a form of humanitarianism »*.[29]

Un large spectre d'interprétations : les multiples visages de l'aide au développement

Bien qu'il existe naturellement de multiples nuances et variantes, ces trois approches structurent le débat sur l'aide depuis plusieurs décennies. Pour les tenants de l'école réaliste,[30] l'APD constitue un instrument inédit au service de la traditionnelle poursuite de l'intérêt national. C'est la thèse défendue par Morgenthau, aux yeux duquel *« the problem of foreign aid is insoluble if it is considered as self-sufficient (…) it is soluble only if it is considered an integral part of the political policies of the giving country »*.[31] Pour résoudre le problème, il faut donc considérer l'APD comme un *« instrument of foreign policy »*[32] à la disposition des bailleurs : *« in this respect, a policy of foreign aid is no different from diplomatic and military policy or propaganda. They are all weapons in the political armory of a nation »*.[33] L'« arme » de l'aide permet ainsi de satisfaire (entre autres) des intérêts politiques et stratégiques (se servir de la 'carotte' pour acquérir des alliés et stabiliser son environnement) ; économiques et commerciaux (gagner des contrats grâce à l'aide liée, ouvrir des marchés) ; ou culturels et diplomatiques ('rayonner' et influencer).

---

[27] MORGENTHAU Hans. « A political theory of foreign aid », *American Political Science Review*, June 1962, p.301.
[28] CHARNOZ, SEVERINO, *op cit*, p. 3.
[29] NOEL Alain, THÉRIEN Jean-Philippe. "From domestic to international justice: the Welfare State and foreign aid", *International Organization*, vol 49, n°3, Summer 1995, p. 552.
[30] Outre MORGENTHAU, l'on peut par exemple citer : HUNTINGTON Samuel. « Foreign aid for what and for whom », *Foreign Policy,* n°1, Winter 1970-1971, p. 161-189 ; ARNOLD Guy. *Aid and the Third World: the North-South divide*. London: Robert Royce, 1985, 180p ; TAMAS BAUER Pieter. *Equality, the Third World, and Economic Delusion*. Cambridge: Harvard University Press, 1981, 293p.
[31] MORGENTHAU, *op cit*, p.309.
[32] *Ibid*, p.301.
[33] *Ibid*, p.309.

A l'autre extrême du spectre idéologique, les courants néo-marxiste et *dependista*[34] théorisent et dénoncent l'instrumentalisation de l'APD par les bailleurs. Manifestation contemporaine d'un impérialisme capitaliste s'inscrivant dans le prolongement du colonialisme, l'aide permettrait ainsi de maintenir la dépendance de la « périphérie prolétaire » à l'égard d'un « cœur capitaliste » exerçant une domination structurelle et organisant son exploitation.[35]

Ces deux paradigmes, pourtant issus d'écoles foncièrement différentes, se rejoignent donc en ce qu'ils nient, ou du moins minimisent considérablement, la dimension morale de l'APD. Dans un monde régi par les conflits de puissance (réalisme) ou de capitalisme (marxisme), la morale n'a pas sa place : *« in the international order, the role of power is greater and that of morality less »*.[36] Tout au mieux peut-elle servir d'alibi dans la quête de puissance (*« the search for power is not made for the achievement of moral values ; moral values are used to facilitate the attainement of power »*)[37] ou d'habillage à la domination asymétrique *(« l'aide est un instrument de bonne conscience qui tend à se substituer à toutes les transformations nécessaires […] pour s'attaquer aux racines des effets de domination »*).[38] Le « don » de l'APD ne modifie donc pas en substance la structure sous-jacente de l'ordre international.

Le courant libéral se distingue en ce qu'il entreprend de réconcilier l'intérêt et la morale. Partant de l'idée que *« foreign aid cannot be accounted for on the basis of the economic and political interests of the donor countries alone »*,[39] l'approche du *« humane internationalism »*[40] est conçue comme une alternative aux *« paradigms of the realist tradition which fail to capture the basically altruistic features of development cooperation »*.[41] En réalité, plusieurs éléments convergent pour lui donner corps. D'abord, un courant 'radical' emprunte au cosmopolitisme et à l'idéalisme. Principal représentant

---

[34] L'on peut entre autres mentionner : SAMIR Amin. *L'échange inégal et la loi de la valeur. La fin d'un débat.* Paris : Anthropos, 1973, 269p ; CARDOSO Fernando, FALETTO Enzo. *Dépendance et développement en Amérique latine.* Paris : PUF, 1963, 223p ; FRANK André-Gunder. *Le développement du sous-développement. L'Amérique latine.* Paris : Maspero, 1970 ; HAYTER Teresa. *Aid as imperialism.* London : Penguin, 1971, 134p. ; LINEAR Marcus. *Zapping the Third World : the disaster of development aid.* London : Pluto, 1985, 256p.

[35] WALLERSTEIN Immanuel. *The capitalist world economy.* Cambridge : Cambridge University Press, 1979, 305p.

[36] CARR Edward Hallett. *The Twenty Years' crisis, 1919-1939 : an introduction to the study of international relations.* London : MacMillan, 1946, 238p.

[37] SPYKMAN Nicholas. *America's strategy in world politics : the United States and the balance of power.* New York : Harcourt, Brace, 1942, p.18.

[38] COMELIAU Christian. "La coopération au développement : nostalgie du passé ou rêve d'avenir?", *Afrique contemporaine*, octobre-décembre 1998, p.202.

[39] LUMSDAINE David. *Moral vision in international politics: the foreign aid regime 1949-1989.* Princeton: Princeton University Press, 1993, p.30.

[40] Voir : LUMSDAINE, *op cit* ; PRATT Cranford. *Middle-power internationalism: the North-South dimension.* Kingston: McGill-Queen's University Press, 1990, 170p ; RIDDELL Robert. *Foreign aid reconsidered.* Baltimore: John Hopkins University Press, 1987, 309p ; STOKKE Olav. *Western middle powers and global poverty: the determinant of aid policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden.* Uppsala: Norwegian Institute for African Studies, 1989, 355p.

[41] STOKKE Olav. "The changing international and conceptual environments of development cooperation", *in* HOEBINK, STOKKE (eds). *Perspectives on European development co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU.* London: Routledge, 2005, p.41.

de la vision cosmopolitaine,[42] Beitz s'essaye à la transposition en relations internationales[43] de la Théorie de la justice[44] de Rawls : l'APD devient alors l'instrument d'un « *welfare world* »,[45] c'est-à-dire d'une justice redistributive à l'échelle globale. Dans ce cadre, « *aid should not be regarded as a voluntary contribution of a portion of a state's own wealth, but rather as a transfer of wealth required to redress distributive injustice* ».[46] Intellectuellement et éthiquement séduisante, cette approche introduit l'hypothèse d'une APD *« embryon d'un mécanisme redistributif de solidarité mondiale »*, dont la portée réelle demeure néanmoins *« bien faible au regard des systèmes nationaux des pays développés »*.[47] Prenant racine dans des considérations similaires mais proposant une solution moins extrême, la vision idéaliste est également fondée sur l'existence d'un devoir de solidarité. Le comportement des États est ici directement influencé par une *« moral vision»*[48] et des considérations éthiques, qui dérivent de l'*« acceptance of the principle that citizens of industrials nations have moral obligations towards peoples and events beyond their borders, which, in turn, has a bearing on the duties of the governments »*.[49] L'APD permet de s'acquitter de ces 'devoirs', tout en accomplissant une vocation morale.

Le courant pluraliste,[50] qui explore les *« interactions between domestic politics and international relations »*,[51] fournit un éclairage complémentaire sur le comportement 'moral' des États. Son apport permet de prendre en compte l'impact des structures et préférences 'domestiques' sur l'action internationale. Ainsi, l'activisme de certains secteurs de la société (Églises, société civile…) et le soutien de l'opinion publique peuvent pousser les États à se montrer plus généreux. Le soutien à l'APD est également corrélé à la tradition nationale d'État-providence, qui accentue la prédisposition à s'investir en faveur du *« welfare world »*.[52] D'autre part, l'interpénétration des sphères domestique et internationale se traduit par la promotion des valeurs de la première dans

---

[42] Sans pour autant tous se réclamer de cette vision, d'autres auteurs l'ont néanmoins explorée : HOFFMAN Stanley. *Duties beyond borders: on the limits and possibilities of ethical international politics*. Syracuse University Press, 1991, 252p ; MILLER David. *National responsibility and global justice*. Oxford University Press, 2007, 298p ; NAUDET Jean-David, SEVERINO Jean-Michel, CHARNOZ Olivier. « Aide internationale : vers une justice sociale globale ? », *Esprit*, 2007, n°334, p.101-111 ; SILCOCK T.H. « Aid : national or international policy ? »,*Australian Journal of International Affairs*, 1970, vol 24, n°1, p.37-50 ; SUMBERG Theodore. « Foreign aid as a moral obligation ? », *The Washington Papers*, 1973, vol 1, n°10, p.37-50.

[43] BEITZ Charles. *Political theory and international relations*. Princeton : Princeton University Press, 1979, 183p

[44] RAWLS John. *Théorie de la justice*. Paris : Seuil, 1987 [trad.ed orig 1971], 666p.

[45] MITRANY, *op.cit*, p. 219. *« The ideal and policy of technical assistance has extended the idea of the welfare state into something akin to a welfare world »*.

[46] BEITZ, *op cit,* p.172.

[47] CHARNOZ, SEVERINO, *op cit*, p.48. En 1992, les pays développés consacrent en moyenne 25% de leur PNB à des programmes sociaux nationaux, contre 0.35% à l'APD. Dès lors, *« between the domestic and the international arenas, the commitment to redistribute remains very different »* [NOËL, THÉRIEN, *op cit,* p.553].

[48] LUMSDAINE David. *Moral vision in international politics: the foreign aid regime…op cit.*

[49] STOKKE, « The changing… », *op cit*, p. 42.

[50] L'on inclut ici également les contributions constructivistes.

[51] KEOHANE, Robert, NYE Joseph. "Introduction", *in* KEOHANE, NYE, HOFFMAN (eds). *After the Cold War: international institutions and State strategies in Europe 1989-1991*.Cambridge : Harvard University Press, 1993, p.4.

[52] C'est l'hypothèse défendue par Lumsdaine [*op cit*]. Noël et Thérien [*op cit*] sont plus circonspects.

la seconde : le *« humane internationalism »* met l'accent sur la défense, par le biais de l'aide, des droits civils et politiques ainsi que de valeurs *« which are considered to be universal »*.[53]

Enfin, la notion d'interdépendance permet de fusionner l'intérêt des pays 'développés' et 'en voie de développement' (PVD). Selon Keohane et Nye, *« interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries »*.[54] Depuis son émergence dans les années soixante-dix, le concept est employé à torts et à travers, érigé en véritable *buzzword* servant à designer une situation où les parties sont liées.[55] Dans le discours du développement, la référence à l'interdépendance sert à défendre une conception élargie -tant dans son spectre que dans sa durée- de l'intérêt national. *« In a world conceived as an interdependent whole »*,[56] l'APD est ainsi présentée comme un investissement en faveur de la promotion d'un intérêt de long terme, favorisant la gestion des biens et des problèmes communs. L'intérêt n'est donc pas nié dans le paradigme libéral, mais plutôt reconceptualisé : il devient 'éclairé', fondé sur une lecture coopérative de l'APD et mâtiné de considérations morales. Dès lors :

> *« Development assistance becomes an instrument of foreign policy objectives [but] such objectives may go beyond self-interests : long term interests related to international common goods- such as peace, stability and environmental concerns- also fit into this perspective, along with the promotion of treasured values of the donors, including the predominant ideology and norms »*.[57]

Cette vision reflète la nature hybride de l'aide, tout à la fois altruiste et intéressée. Elle permet de tisser des ponts entre le réalisme -en stipulant que l'APD est un instrument de la politique étrangère- et l'idéalisme -en réintégrant les considérations morales 'domestiques' dans la conduite de la ladite politique étrangère. Il s'agit à notre sens d'une approche féconde, particulièrement lorsque appliquée à notre sujet. En effet, nous n'écarterons pas dans notre travail l'hypothèse d'une vocation morale de l'UE, qui met en œuvre par le biais de son APD une *« politique européenne de solidarité »*[58] reflétant et projetant ses valeurs, et s'inscrivant dans *« une recherche du justice »*.[59] Nous ne nierons pas non plus la dimension éminemment 'intéressée' d'un « don » souvent instrumentalisé au profit d'une variété d'intérêts et d'une ambition internationale. Surtout, nous analyserons la consécration du développement à l'aune de l'interdépendance, l'APD étant désormais érigée en politique de régulation de la globalisation.

---

[53] STOKKE, « The changing… », *op cit*, p. 42.
[54] KEOHANE Robert, NYE Joseph. *Power and interdependence.* Longman: 2001 [3rd edition, original 1977], p.7.
[55] Comme nous le verrons, le discours européen fournit une illustration parfaite de cette tendance.
[56] LUMSDAINE, *op cit*, p.4.
[57] STOKKE, « The changing… », *op cit*, p. 42.
[58] COM(2000)212. *La politique de développement de la Communauté européenne*, p.11.
[59] *« L'action de l'UE n'appartient pas au registre de la charité ou d'une culpabilité mal vécue. Elle est motivée par une recherche de justice »* [MICHEL Louis. *La politique de développement de l'UE : comment atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement ?*. Bruxelles : Europe Brussels International, 5 décembre 2005].

La résurrection du développement et l'émergence d'une « politique »

La valeur explicative des différents paradigmes est indissociable du contexte international. Particulièrement en vogue à l'époque du Nouvel Ordre Économique International (NOEI), les thèses *dependistas* sont désormais tombées en désuétude. L'école réaliste exerce une domination quasiment sans partage à l'époque de la Guerre froide : *« le Yalta politique a déteint sur le Yalta de l'aide et cette dernière s'est parfaitement enchâssée dans les « armes » de la guerre froide ».*[60] La rivalité entre les deux superpuissances (et leurs acolytes respectifs) utilisant l'APD *« as an instrument in their international power play »*[61] donne ainsi corps à la théorie forgée par Morgenthau. Après la Chute du Mur et la disparition de cette rivalité,[62] le déclin significatif des montants de l'APD corrobore l'hypothèse d'une corrélation entre 'l'intérêt' représenté par les PVD et la générosité des bailleurs à leur égard. Dans les années quatre-vingt-dix, la combinaison du *« lost rationale for aid »*[63] et des critiques à l'encontre des programmes d'ajustement structurel (PAS) semble donc entériner la perspective d'une 'mort' prochaine de l'APD, ou du moins de son irrémédiable déliquescence.

Pourtant, ce déclin est de courte durée. Au tournant du Millénaire, la communauté internationale s'engage à atteindre les « Objectifs du Millénaire pour le Développement » (OMD) à l'horizon 2015.[64] À cet effet, les bailleurs promettent de donner plus ; en particulier, les membres de l'UE mentionnent à nouveau l'objectif mythique des « 0.7% »,[65] qu'ils prévoient d'atteindre également avant 2015.[66] Bien que les promesses soient jusqu'ici inégalement tenues, les apports nets totaux d'APD des membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE s'élèvent en 2008 à 119.8 milliards$, *« chiffre le plus élevé jamais atteint ».*[67] En outre, la tendance semble destinée à se poursuivre : le CAD estime qu'en 2010, malgré le retard pris par certains bailleurs et un ralentissement de l'augmentation de l'aide imputé à la crise financière, *« l'aide aux pays en développement va atteindre des niveaux records ».*[68]

---

[60] GABAS Jean-Jacques. *Nord-Sud : l'impossible coopération?* Paris: Presses de Sciences-Po, 2002, p.16.
[61] STOKKE, « The changing… »,*op cit,* p. 36.
[62] La moyenne des membres du CAD est de 0.32% du RNB en 1989, 0.27% en 1995 et 0.22% en 2001 [*Ibid*, p.47].
[63] STOKKE. « The changing… », *op cit,* p. 46.
[64] Les 8 OMD : (1) Réduire l'extrême pauvreté et la faim ; (2) Assurer l'éducation primaire pour tous ; (3) Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; (4) Réduire la mortalité infantile ; (5) Améliorer la santé maternelle ; (6) Combattre le VIH/sida, le paludisme et les autres maladies ; (7) Préserver l'environnement ; (8) Mettre en place un partenariat mondial pour le développement. Voir : www.un.org/fr/millenniumgoals/poverty
[65] La cible des 0.7% est évoquée pour la première fois dans la Résolution 2626 de l'Assemblée générale de l'ONU, le 24 octobre 1970 [§43 : *« chaque pays économiquement avancé accroîtra progressivement son aide officielle au développement et s'efforcera particulièrement d'atteindre, au milieu de la décennie au plus tard, un montant minimum de valeur nette de 0.7% de son PNB »*]. L'objectif n'a depuis cessé d'être réitéré ; quarante ans plus tard, il n'est atteint (d'après les statistiques du CAD) que par une poignée de bailleurs (Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède).
[66] 8817/05. *Conclusions du Conseil Affaires générales et Relations extérieures*, 23-24 mai 2005.
[67] CAD. « L'aide au développement en 2008 à son plus haut niveau », 30/03/09, www.ocde.org/dac. Par comparaison, le montant de l'APD des membres du CAD en 2001 était de 52,1 milliards$.
[68] CAD. « Les performances inégales de l'aide au développement pour 2010 suscitent des inquiétudes », 17/02/10.

Comment interpréter cette renaissance ? La conjonction de la multiplication des conflits dans des PVD devenus « orphelins »[69] et des attaques terroristes du 11 septembre 2001 contribue à renforcer chez les bailleurs du « Nord » la perception d'une interdépendance menaçante. L'APD est ainsi appelée 'à la rescousse', le développement étant consacré comme *« une contribution à la réponse à apporter aux défis mondiaux »*.[70] Le lien entre sécurité et développement imprègne le discours et la pratique de l'aide, le *Consensus européen pour le développement* adopté en 2005 en fournissant une parfaite illustration : *« En réalisant les OMD, on favorise aussi la paix et la sécurité à long terme tant au niveau collectif qu'individuel. Il ne peut y avoir de développement et d'éradication de la pauvreté sans paix et sans sécurité et il n'y aura pas de paix durable sans développement et sans éradication de la pauvreté »*.[71] Par-delà la seule problématique sécuritaire, le développement est désormais présenté comme une *« réponse »* efficace à une panoplie toujours croissante de nouveaux *« défis »* mondiaux, au premier rang desquels la prévention des migrations forcées et illégales, la lutte contre le changement climatique, ou encore la promotion des droits de l'homme et de la « bonne gouvernance ». À mesure que ces 'missions' se multiplient, la frontière entre le développement et les autres politiques devient de plus en plus poreuse, et le *telos* du développement se politise toujours plus.

Nous considérons donc que l'APD –quelques soient ses motivations sous-jacentes- doit être envisagée comme l'instrument d'une véritable « politique publique internationale », définie comme *« un ensemble de programmes d'actions revendiqués par les autorités publiques ayant pour objet de produire des effets dépassant le cadre d'un territoire stato-national »*.[72] Dans notre travail, l'on analysera ainsi une « politique de développement » (et non une « aide » ou une « coopération » au développement), s'intégrant au *policy-mix* de l'action extérieure de l'UE (les interactions avec les autres politiques revêtant une importance particulière) et menée par un collectif d'« autorités publiques » (nationales et communautaires). Cette politique pilier de la relation Europe/Sud vise à introduire un embryon de solidarité internationale (la 'vocation morale') ; poursuivre des intérêts nationaux variés (et par extension des 'intérêts européens') ; et servir des *« broadly agreed public ends »*[73] (le volet 'éclairé' de l'intérêt). Ces multiples rôles font de la politique de développement une composante essentielle de l'action extérieure de l'Union européenne.

---

[69] Dans le monde de l'aide, l'on oppose les *« aid darlings »* aux *« aid orphans »*. La liste des États « orphelins » coïncide fréquemment avec celle des États dits « fragiles », au cœur de toutes les préoccupations.
[70] *Consensus européen pour le développement…op cit,* §39.
[71] *Ibid*, §40.
[72] PETITEVILLE Franck, SMITH Andy. "Analyser les politiques publiques internationales", *Revue française de science politique*, 2006, vol 56, n°3, p.362.
[73] *« The term 'international public policies' is used to describe international actions that serve broadly agreed public ends (…) international development assistance forms a kind of global public policy dealing with North/South relations, which has come to incorporate three different subsets of objectives : the economic convergence of developing nations, the provision of basic services to all human*

B. La capacité internationale de l'Union européenne : un acteur puissant ?

Un récent rapport de la Commission affirme que *« le développement et l'aide extérieure figurent désormais parmi les politiques centrales de l'UE. Ces domaines sont des composantes majeures de son influence internationale et des instruments efficaces de son pouvoir d'influence (soft power) ».*[74] Cette proclamation politique renvoie à deux questions théoriques particulièrement débattues dans le monde académique. D'une part, il s'agit de déterminer s'il existe un acteur international « Union européenne » à même de conduire et de mettre en œuvre ces politiques. D'autre part, la question de la nature -et de la portée- de la « puissance européenne » est hautement contentieuse. L'on ne peut prétendre ici restituer toute la complexité de ces débats[75] ; l'on se contentera donc d'en souligner quelques grandes lignes, particulièrement importantes dans le cadre de notre analyse.

En quête de l'acteur international « Union européenne »

L'expression *« action extérieure de l'Union »* est employée dans les Traités[76] pour désigner l'ensemble des politiques internationales (PESC, PESD/PSDC, commerce, coopération au développement, aide humanitaire, coopération financière et technique)[77] de l'UE. Or, si l'éventail de ces politiques témoigne à première vue du vaste champ d'*action* de l'Union européenne à l'international, sa reconnaissance en tant qu'*acteur* des relations internationales demeure pourtant âprement débattue. Comme le souligne Petiteville :

« Parce qu'elle n'est ni un État ni une organisation internationale classique (…) et parce que son influence dans l'économie internationale paraît sans commune mesure avec ses capacités diplomatico-militaires, l'Union européenne reste, en tant qu'acteur international, un objet relativement inclassable dans la théorie des relations internationales, et suscite, à ce titre, de nombreux débats ».[78]

---

beings and the protection of global public goods ». [SEVERINO Jean-Michel, RAY Olivier. *The end of ODA: death and rebirth of a global public policy*. Center for Global Development Working Paper n°167, March 2009, p.1].

[74] EUROPEAID. *Rapport annuel 2009 sur les politiques communautaires en matière de développement… op cit,* p.18.

[75] Pour des réflexions plus complètes, voir notamment : « Conceptualizing actors and actorness », *in* BRETHERTON Charlotte, VOGLER John. *The European Union as a global actor.* London : Routledge, 2006, p.12-36 ; PETITEVILLE Franck. « L'Union Européenne, acteur international "global" ? Un agenda de recherche ». *La revue internationale et stratégique*, n°47, automne 2002, p. 145-157. SJURSEN Helene. «What kind of power ?», *Journal of European Public Policy*, 2006, vol 13, n°2, p.169-181 ; ORBIE Jan. "A civilian power in the world? Instruments and objectives in European Union external policies", *in* ORBIE Jan (ed). *Europe's global role. External policies of the European Union*. Aldershot: Ashgate, 2008, p.1-33.

[76] « Titre V : Dispositions relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune » [*Version consolidée du Traité sur l'Union européenne,* JO n°C115 du 9 mai 2008]; « Cinquième partie : L'action extérieure de l'Union » [*Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, JO n°C115 du 9 mai 2008].

[77] Rappelons que le Traité de Lisbonne supprime la structure en piliers, et que la PESD (Politique européenne de sécurité et de défense) y devient la PSDC (Politique de sécurité et de défense commune).

[78] PETITEVILLE Franck. « L'Union Européenne, acteur international "global" ?.. », *op cit*, p. 151.

La littérature -tant sur l'acteur que sur ses politiques- est particulièrement prolifique,[79] nourrie par un *« almost continuous debate during the past 20 years about the nature of the EU as an international actor »*.[80] Pourtant, malgré cette abondance, l'UE demeure selon Elgström et Smith un *« unidentified international object [which] exists within some of the 'gaps' of the litterature of international political analysis »*.[81] Ces 'trous' (ou lacunes) s'expliquent non pas par un manque d'intérêt (comme en témoigne la production continue de travaux sur le sujet) mais plutôt par une difficulté persistante à conceptualiser l'existence et le rôle d'un acteur qualifié presque unanimement de *sui generis*.

Une première ligne de démarcation apparaît en effet entre une minorité constituée de ceux qui ne considèrent purement et simplement pas l'UE comme un acteur, et la grande majorité qui insiste au contraire sur son *« uniqueness »*, et s'attelle à tenter de résoudre le *« puzzle »*[82] qu'elle représente pour la théorie des relations internationales. Formant le gros du premier contingent, les (néo)réalistes se réclament d'une vision stato-centrée, fondée sur la capacité à agir dans le domaine des *high politics* (la diplomatie et la défense, incarnées ici par la PESC et la PESD). À leurs yeux donc, l'Union fait preuve d'une double *« inaptitude »,*[83] puisqu'elle n'est pas un État, et qu'elle s'illustre principalement (voire exclusivement) dans les domaines des *low politics* (commerce, développement, aide humanitaire, environnement, énergie…). Dès lors, à l'instar de Bull, d'aucuns estiment qu'*« Europe is not an actor in international affairs, and does not seem likely to become one »*.[84] Moins radicaux mais tout aussi circonspects, d'autres comme Zielonka[85] mettent en doute la capacité d'une UE *« paralysée »* par les divergences entre *ses* multiples acteurs à s'imposer

---

[79] ALLEN David, SMITH Michael. « Western Europe's presence in the contemporary international arena ». *Review of International Studies*, 1990, vol 16, n°1 ; BRETHERTON, VOGLER, *op cit* ; CREMONA Marise. "The Union as a global actor: models and identity", *Common Market Law Review*, 2004, vol 41, n°2, p.553-573 ; ELGSTRÖM Ole, SMITH Michael (eds). *The European Union's roles in international politics. Concepts and analysis*. London: Routledge, 2006, 260p. ; GINSBERG Roy. *The European Union in international politics. Baptism by fire*. Lanham: Rowman&Littlefield Publishers, 2001, 305p ; HELLY Damien, PETITEVILLE Franck (dir). *L'Union européenne, acteur international*. Paris: L'Harmattan, 2005, 270p ; HILL Christopher, SMITH Michael(eds). *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, 467p ; HILL Christopher. "The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's international role". *Journal of Common Market Studies*, vol 31 n°3, 1993 ; ORBIE Jan (ed). *Europe's global role. External policies of the European Union*. Aldershot: Ashgate, 2008, 267p ; PETERSON John, SJURSEN Helen (eds). *A common foreign policy for Europe? Competing visions of the CFSP*. London: Routledge, 1998, 185p; PETITEVILLE Franck. *La politique internationale de l'Union européenne*. Paris : Presses de Sciences Po, 2006, 272p ; SMITH Hazel. *European Union foreign policy: what it is and what it does*. London : Pluto Press, 2002, 299p ; SMITH Karen. *European Union foreign policy in a changing world*. Oxford: Polity Press, 2003, 274p ; TONRA Ben, CHRISTIANSEN Thomas (eds). R*ethinking European Union foreign policy*. Manchester: Manchester University Press, 2004, 175p ; WHITE Brian. *Understanding European foreign policy*. London: Palgrave, 2001, 196p ; ZIELONKA Jan (ed). *Paradoxes of European foreign policy*. The Hague: Kluwer Law International, 1998, 163p.

[80] ELGSTRÖM, SMITH, *op cit*, p.1.

[81] *Ibid*, p.1. Référence au célèbre « objet politique non identifié » de Jacques Delors.

[82] « Puzzles and prospects in theorizing the EU's external relations », in KNODT, PRINCEN, *op cit*, p.1.

[83] PETITEVILLE. « L'Union européenne, acteur international 'global' ?.. » , *op cit,* p. 152.

[84] BULL Hedley. "Civilian power Europe : a contradiction in terms?", in TSOUKALIS Loukas. *The European Community: past, present and future*. Oxford: Blackwell, 1984, p.151.

[85] ZIELONKA, *Explaining Euro-paralysis : why Europe is unable to act in international politics*. Basingstoke : MacMillan Press, 1998, 266p.

comme *un* acteur à même de mener *une* action extérieure cohérente. La particularité de l'« objet » européen et de son système de gouvernance à multiples niveaux signifie en effet que toute étude de l'acteur « UE » est en réalité celle d'un *« collective actor »*[86] dont la fragmentation -et les dissensions intestines qui en découlent- constitue le principal handicap.

Ceux qui s'emploient malgré tout à explorer l'hypothèse de l'*actorness* de l'UE butent sur une difficulté de taille : comment définir un « acteur international » ? Une définition large propose de considérer comme acteur *« toute entité dont les actions transfrontalières affectent la distribution des ressources et la définition des valeurs à l'échelle planétaire ».*[87] Dans cette acceptation, il apparaît relativement incontestable que l'UE peut et doit être considérée comme un acteur international, au regard du champ de son activité : à elle seule par exemple, la politique de développement affecte la distribution des ressources (puisqu'il s'agit par essence d'une politique, certes limitée, de resdistribution à l'échelle internationale), et participe du transfert et de la promotion de certaines valeurs dans les pays partenaires (par le biais du « dialogue politique ») comme au sein de la communauté internationale (en influençant les 'consensus' internationaux sur le développement). En revanche, le verdict est plus incertain lorsque la capacité à agir est mesurée au regard de critères d'éligibilité plus précis et exigeants, à l'image de ceux proposés par Sjöstedt[88] ou par Caporaso et Jupille[89] (qui posent notamment la question de l'autonomie). Ces contributions relèvent néanmoins dans une certaine mesure du *« constant desire to have some sort of taxonomy, some way of putting states or entities in boxes »*[90] ; or ce désir est nécessairement insatisfait *« as the EU so far resists conventional classification ».*[91] La définition de l'*actorness* proposée par Bretherton et Vogler demeure donc l'une des plus consensuelles, évitant le piège d'une taxinomie trop restrictive tout en posant des conditions de base : *«actorness comprises three elements – opportunity, which denotes the external context ; presence- which captures the ability of the EU, by virtue of its existence, to exert influence beyond its borders ; and capability, which signifies the ability to exploit opportunity and capitalize on presence ».*[92]

---

[86] CAPORASO James, JUPILLE Joseph. « States, Agency and Rules : the European Union in global environmental politics », *in* RHODES Carolyn (ed). *The European Union in the world community*, 1998, p.214.
[87] SMOUTS Marie-Claude, BATTISTELLA Dario, VENNESSON Pascal. *Dictionnaire des relations internationales*. Paris : Dalloz, 2003, p.1.
[88] SJÖSTEDT Gunnar. *The external role of the European Community*. Westmead: Saxon House, 1977, 273p.
[89] CAPORASO, JUPILLE, *op cit*, p.213-230.
[90] HILL Christopher. "Superstate or superpower? The future of the European Union in world politics". *Lecture at the London School of Economics*, July 2002, p.7.
[91] *Ibid*, p.7. C'est d'ailleurs pour se défaire du carcan des catégorisations 'classiques' que certains auteurs proposent de nouveaux concepts, comme celui de *« présence »* [ALLEN David, SMITH Michael. « Western Europe's presence in the contemporary international arena ». *Review of International Studies*, 1990, vol 16, n°1]. Whitman choisit lui de raisonner en termes d'*"identité internationale"* [WHITMAN Richard. *From civilian power to superpower ? The international identity of the European Union*. London: MacMillan Press, 1998, 243p].
[92] BRETHERTON, VOGLER, *op cit*, p.2.

Une autre approche consiste à partir non pas de la nature de l'acteur Union européenne, mais plutôt de son (ou de ses) rôle(s) dans les relations internationales. À cet égard, le célèbre *« capabilities-expectations gap »*[93] de Hill demeure l'un des concepts les plus référencés et les plus usités au travers la littérature. Passant en revue les rôles déjà joués[94] et les rôles potentiels[95] de l'Europe dans les relations internationales, Hill conclut à l'existence d'un « fossé » (ou décalage) significatif entre les « capacités » (ressources et structures politiques) de l'UE et les « attentes » dont elle est investie. Créé par la coexistence d'attentes excessives et d'une incapacité à agir pour les satisfaire, ce « fossé » expliquerait le *« paradox [of] the European Union's enormous international power and frequent inability to wield it very effectively »*[96] ; paradoxe qui fait l'objet de toutes les interrogations dans la littérature, ainsi que de sempiternelles dénonciations dans le discours politique. De nombreux travaux embrayent donc sur le concept, que ce soit pour mettre en lumière l'ampleur dudit « fossé », ou au contraire la manière dont il est graduellement comblé.[97]

Comme le remarque Petiteville,[98] le concept de *« capability-expectations gap »* n'est pas dénué de connotation normative. En effet, il renvoie à ce que l'UE *pourrait* potentiellement être (si elle en avait les « capacités ») d'une part ; et à ce qu'elle *devrait* être (si elle remplissait les « attentes ») d'autre part. À ce titre, il convient de souligner que lesdites attentes sont rarement explorées, contrairement aux capacités. Hill lui-même ne manque d'ailleurs pas de souligner que les « attentes » sont souvent créées et auto-entretenues par un discours européen *« grandiloquent »*.[99] Les évoquer revient dans une certaine mesure à accepter ce discours officiel selon lequel *« le monde a besoin de l'Europe »*[100] (ce qui légitime le projet européen dans son ensemble et l'action extérieure en particulier) sans pour autant que le « monde » n'ait clairement exprimé ce « besoin ».

Prolongeant le questionnement sur le(s) rôle(s) de l'UE à l'international, plusieurs auteurs[101] mobilisent des concepts issus de la *role theory*, qu'Holsti est le premier à introduire en

---

[93] HILL. "The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's international role…", *op cit* ; HILL Christopher. "Closing the capabilities-expectations gap?", in PETERSON, SJURSEN (eds), *op cit*, p.18-38.
[94] « *EC functions in the international system up to the present : (1) the stabilizing of western Europe ; (2) managing world trade ; (3) principal voice of the developed world in relations with the South ; (4) providing a second western voice in international diplomacy* ».
[95] *« Conceivable future functions for the EC: (i) a replacement for the USSR in the global balance of power ; (ii) regional pacifier ; (iii) global intervenor ; (iv) mediator of conflict ; (v) bridge between rich and poor ; (vi) joint supervisor of world economy* ».
[96] PETERSON John. « Introduction », *in* PETERSON, SJURSEN, *op cit*, p. 3.
[97] Pour ne citer que deux exemples : GINSBERG Roy. « Conceptualizing the European Union as an international actor : narrowing the theoretical capability-expectations gap ». *Journal of Common Market Studies*, vol 37 n°3, 1999, p.429-454 ; HOLLAND Martin. "Bridging the capabilities-expectations gap: a case study of the CFSP joint action on South Africa", *Journal of Common Market Studies*, vol 33, n°4, 1995, p.555-572.
[98] PETITEVILLE. « L'Union européenne, acteur international 'global' ? »…*op cit,* p.153-154.
[99] HILL, *op cit,* p. 305.
[100] JUNCKER Jean-Claude. « Le monde a besoin de l'Europe ! », *Le Figaro*, 30/01/10.
[101] Notamment dans le cadre des deux ouvrages collectifs suivants : ELGSTRÖM, SMITH (eds). *The European Union's roles in international politics…op cit* ; ORBIE (ed). *Europe's global role…op cit.*

relations internationales.[102] Selon Elgström et Smith, *« roles refer to patterns of expected or appropriate behaviour [and] are determined both by an actor's own conceptions about appropriate behaviour and by the expectations, or role prescriptions, of other actors »*.[103] Les « attentes » n'émanent donc pas exclusivement du monde extérieur ; l'acteur lui-même (en l'occurrence l'UE, ou plutôt les *policymakers* nationaux et communautaires qui la composent) est animé par une conception normative de ce que son rôle *devrait* être, et s'emploie à agir de manière « appropriée ». Cette lecture constructiviste suppose que *« the presence of role concepts in the minds of policy-makers may both affect and constrain their definition of interests, and thus shape their policy choices »,*[104] mettant ainsi l'accent sur la contrainte performative de rôles (et de discours)[105] socialement (et parfois moralement) construits.

Dans notre travail, nous partirons de l'hypothèse qu'il existe bien, malgré ses *« inaptitudes »* et ses *« incomplétudes »,*[106] un acteur international collectif « Union européenne ». Il s'agit d'un acteur par essence difficile à saisir, d'autant qu'il est changeant. Le vocable « Union européenne » est en effet alternativement utilisé pour désigner l'action de l'Union dans son incarnation commune (la politique communautaire de développement), ou véritablement collective (le système des « 27+1 » politiques). En ce sens, il existe deux acteurs « Union européenne » dans le développement.[107] Le premier est en gestation depuis 1957 ; le second commence à peine à émerger. Nous étudierons ces deux acteurs, ainsi que le processus de transition de l'un à l'autre.

Notre approche sera néanmoins résolument plus empirique que théorique. D'une part, nous disséquerons le processus de fabrication de l'acteur collectif « Union européenne » au fil de la participation des « 27+1 » au *policymaking* européen et de son apprentissage socialisant. D'autre part, nous entreprendrons d'explorer les dynamiques de sa projection sur la scène internationale. Empruntant à la *role theory* et à Goffmann,[108] nous filerons la métaphore dramaturgique pour nous interroger très concrètement sur la capacité des « 27+1 » à *dire*, *faire* et *être perçus* comme « un ».

---

[102] HOLSTI Kal. "National role conceptions in the study of foreign policy", *International Studies Quarterly*, 1970, vol 14, n°3, p.235. Il emprunte ainsi à la *sociological role theory* [Voir par exemple : BIDDLE Bruce, THOMAS Edwin. *Role theory*. New York : Wiley, 1966, 453p ; JACKSON John Archer (ed). *Role*. Cambridge University Press, 1972, 152p].
[103] ELGSTRÖM, SMITH (eds). *The European Union's roles in international politics…op cit,* p.6.
[104] ORBIE. *Europe's global role…op cit*, p.2.
[105] Schimmelfennig propose le concept de *« rhetorical action »* pour désigner les « pièges rhétoriques » dans lesquels l'UE s'enferre, et qui la forcent à agir afin de maintenir (l'illusion de) son rôle [SCHIMMELFENNIG Frank. « The Community trap : liberal norms, rhetorical action and Eastern enlargement of the European Union », *International Organization*, 2001, vol 55, n°1, p.55-80].
[106] *« Le constat de la consistance croissante des politiques extérieures de l'UE et de leur impact international a conduit un grand nombre d'auteurs à considérer l'UE comme un acteur international malgré ses incomplétudes »* [PETITEVILLE, *La politique internationale…op cit*, p.197].
[107] Pour tenter de simplifier la compréhension, nous ferons référence à la « Communauté » lorsqu'il s'agit de la première, et à l' « Europe » pour la seconde. Cependant, pour des raisons de lourdeur stylistiques, nous ne recourrons pas systématiquement à ces dénominations. Nous prendrons donc garde à tâcher de clarifier l'identité de l'UE évoquée, en fournissant des éléments de contexte ou en le spécifiant explicitement.
[108] GOFFMAN Erving. *The presentation of self in everyday life*. London : Penguin Books, 1990 [ed. originale 1959], 247p.

L'énigme de la puissance européenne

Le débat sur l'*actorness* de l'UE est indissociable de celui sur la puissance. *In fine*, la véritable question est en effet de savoir si l'acteur UE est à même de produire de l'influence sur la scène internationale. Le recours au terme « influence » n'est pas anodin : fréquemment employé de manière interchangeable avec celui de « puissance », il n'en est pourtant *a priori* pas synonyme. Son emploi (souvent par défaut) illustre le caractère de plus en plus problématique de la définition et de la mesure de la puissance en relations internationales.[109] Au sein de l'Union, le problème est compliqué par le rapport ambivalent du projet européen à la puissance.

Lorsque la discipline des relations internationales émerge au sortir de la Seconde guerre mondiale, la puissance est essentiellement envisagée sous l'angle militaire, ce qui s'explique tant par la domination de la théorie réaliste que par le contexte historique spécifique. Les concepts de « puissance », et *a fortiori* de « superpuissance »,[110] sont en effet *« produced in a particular age »*, [111] qui est celui de l'âge nucléaire. Ce contexte particulier confère donc une forte coloration militaire à la (super)puissance, qui se perpétue jusqu'à nos jours, malgré les bouleversements advenus depuis. Taxée de *« géant économique, nain politique et ver militaire »,* l'UE serait ainsi automatiquement disqualifiée, ne pouvant prétendre au statut de (super)puissance *« in the conventional sense »*.[112]

Cette définition conventionnelle toujours dominante est néanmoins contestée et concurrencée, de nombreux auteurs s'employant à déconstruire et reconstruire la notion de puissance afin de l'adapter aux nouvelles réalités d'un monde 'globalisé' et 'interdépendant'. A cet égard, nulle contribution ne rencontre davantage d'écho[113] que celle de Nye et de son *soft power*,[114] qui imprègne la littérature comme le discours politique (voir même le langage courant) depuis deux décennies. Défini comme *« the ability to affect others to obtain outcomes one wants through attraction rather than coercion »*,[115] le *soft power* repose sur des ressources immatérielles, d'ordre culturel et idéologique plutôt que militaire. Ce concept sied théoriquement bien à une UE (perçue comme)

---

[109] Voir : DEVIN Guillaume. *Sociologie des relations internationales*. Paris : La Découverte, 2007 (2ème ed), p.26-33.
[110] Que l'on attribue à : FOX William. *The Super-Powers : the United States, Britain and the Societ Union – their responsibility for peace*. New York : Harcourt Brace, 1944, 184p.
[111] HILL Christopher. "Superstate or superpower? The future of the European Union in world politics", *Lecture at the London School of Economics*, July 2002, p.7.
[112] *Ibid*, p.8.
[113] Il convient également de mentionner la *« structural power»,* définie par Strange comme *« the power to shape and determine the structures of the global political economy within which other states, their political institutions, their economic entreprises and (not least) their scientists and other profession people have to operate »*. [STRANGE Susan. *States and Markets*. London : Pinter, 1988, p.24-25]. Le concept est reconnu, mais moins populaire (dans tous les sens du terme) que le *soft power*.
[114] NYE Joe. "Soft power", *Foreign policy*, Fall 1990, p.153-171.
[115] NYE Joseph. "Public diplomacy and soft power", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, March 2008, n°616, p.94.

dépourvue de *hard power*, mais pouvant s'appuyer sur la capacité d'attraction du *« rêve européen »*.[116] Il est ainsi désormais d'usage d'opposer le *hard power* américain au *soft power* européen, bien que les Etats-Unis continuent à exercer un pouvoir idéologique et culturel inégalé, et que l'Europe dispose de davantage de ressources militaires que sa réputation ne le laisse à penser.[117] À l'image du Président Barroso exaltant le *« power of soft power, the ability of the EU to attract others and bring about changes in societies »*,[118] les officiels européens se sont approprié le concept de *soft power*, qui permet (au moins rhétoriquement) de réintégrer l'Union dans le cercle des puissants.

L'engouement pour le concept dans les cénacles européens s'explique également par le caractère 'inoffensif' du *soft power*, qui permet à l'UE de concilier sa vocation consubstantielle *(« faire l'Europe c'est faire la paix »)*[119] et son désir de puissance. Duchêne souligne ainsi *« the ambivalence of Europe (...) On the one hand, there has been the stated aim of the founding fathers (...) spreading the area of peace not only within the confines of the Community but also, at least in aspiration, with the outside world (...) On the other hand, there has been a strand of ambition for power from the very beginning in the European ideal »*.[120] Conçue comme un projet pacifique et pacificateur, l'Europe porte le fardeau historique des deux guerres mondiales et de son passé colonial. Prévaut donc une forme d'*«European unease with power »*,[121] du moins dans son acceptation militaro-réaliste. C'est pourquoi :

> *« We in Europe have come up with various labels for the Union reflecting the European ambivalence with power, mitigating the bluntness of the assertion : quiet power, middle power, emancipatory power, post-national power, and, of course, civilian power »*.[122]

La liste est loin d'être complète : l'on pourrait y ajouter (toujours sans êtres exhaustifs), les étiquettes de « *normative power*»,[123] *« puissance tranquille »*,[124] *« forza gentile »*,[125] *« ethical power »*,[126]

---

[116] RIFKIN Jeremy. *Le rêve européen : ou Comment l'Europe se substitue peu à peu à l'Amérique dans notre imaginaire.* Paris : Fayard, 2005, 563p.

[117] Rappelons que l'UE dispose collectivement du second budget militaire au monde. Elle compte par ailleurs en son sein deux puissances nucléaires, la France et le Royaume-Uni, qui se classent respectivement aux troisième et quatrième rang mondiaux. [*SIPRI Yearbook 2009 : Armaments, Disarmament and International Security,* http://www.sipri.org/yearbook]. Les maigres moyens et les ratés politiques de la PESD entretiennent ainsi une image de « ver militaire » qui ne correspond que partiellement à la réalité.

[118] Cité *in* « Brussels to project 'soft power' in post-Soviet zone », *EU Observer,* 03/12/08.

[119] MONNET Jean. *Les États-Unis d'Europe ont commencé.* Paris : Robert Laffont, 1955, p. 129.

[120]DUCHENE François. "The European Community and the uncertainties of interdependence", *in* KOHNSTAMM Max, HAGER Wolfgang (eds), *A nation writ large? Foreign policy problems before the European Community*, New York: Wiley, 1973, p.6-7.

[121] NICOLAIDIS Kalypso. "The power of the superpowerless", *in* LINDBERG Tod (ed). *Beyond paradise and power. Europe, America and the future of a troubled partnership.* New York: Routledge, 2005, p.99.

[122] *Ibid*, p.98.

[123] MANNERS Ian. "Normative power Europe: a contradiction in terms?", *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol 40, n°2, p.235-258.

[124] ADAM Bernard (dir). *Europe puissance tranquille? Rôle et identité sur la scène mondiale*, Bruxelles: GRIP, 2006, 190p.

[125] PADOA-SCHIOPPA Tommaso. *Europa, forza gentile. Cosa ci ha insegnato l'avventura europea*, 2001, 186p. La traduction est délicate, l'adjectif « gentille » en français étant maladroit. En italien, *« gentile »* ressemble au *« gentle »* anglo-saxon, qui inclut l'idée de bienveillance.

« structural power »,[127] *« postmodern superpower »*,[128] *« responsible power »*,[129] voire même *«metrosexual power»*.[130] Toutes ces étiquettes ont en commun qu'elles visent à théoriser une 'nouvelle espèce' de puissance, produit d'un projet politique inédit. Le spectre du *sui generis* revient donc hanter le débat, l'«Europe » défiant une fois de plus toute classification. Parmi la *« floraison de concepts »* proposés, deux en particulier sont communément utilisés *« pour caractériser le positionnement de l'Union européenne dans les relations internationales »*.[131]

Érigé par Orbie en « *Founding Father »*,[132] Duchêne élabore le concept de « puissance civile » dans les années soixante-dix. Contemporain de la montée en puissance et de l'avènement du dogme de l'interdépendance, il juge la Communauté européenne idéalement placée, de par la nature particulière de son projet et des instruments à sa disposition, *« to deal with the conflicts of interdependance »*[133] et *« domesticate relations between states »*[134]:

« The European Community in particular would have a chance to demonstrate the influence which can be wielded by a large political co-operative formed to exert essentially civilian forms of power (…) The European Community must be a force for international diffusion of civilian and democratic standards or it will itself be more or less the victim of power politics run by powers stronger and more cohesive than itself ».[135]

À la lecture de cet extrait, il apparaît évident que le concept de puissance civile est aussi prescriptif qu'il est analytique : il dresse le scénario de ce que l'Europe pourrait et devrait être, une puissance à la fois civile (au sens de non-militaire) et civilisatrice (diffusant des 'standards' dérivés de son propre modèle). La puissance civile est une 'bonne' puissance, une *« force for the good »* animée par les *« social values of equality, justice and tolerance »*.[136] Elle se construit en opposition à des *« power politics »* qui incarnent tout ce qu'elle n'est pas. Cependant, le flou persiste sur ce qu'elle *est* et ce qu'elle *fait*. Comme le note Sjursen, le concept *« often seems to rest simply on the vague notion that the EU is 'doing good' in the international system »*.[137] La compatibilité d'un tel scénario avec la notion de puissance est rejetée par les plus réalistes, à l'image de Bull qui y voit une

---

126 AGGESTAM Lisbeth. « Ethical power Europe ? », *International Affairs*, 2008, vol 4, n°1, p.1-12.
127 HOLDEN Patrick. *In search of structural power. EU aid policy as a global political instrument*. Ashgate, 2009, 222p.
128 McCORMICK John. *The European superpower*, 2007, p.33. Voir également les travaux de Robert Cooper.
129 MAYER Hartmut, VOGT Henri (eds). *A responsible Europe? Ethical foundations of EU external affairs*. Basingstoke: Palgrave McMillan, 2006, 240p.
130 KHANNA Parag. "The metrosexual superpower", *Foreign Policy*, 16 August 2004, 3p.
131 PETITEVILLE. *La politique internationale…op cit*, p. 214.
132 "Duchêne among the Founding Fathers", *in* ORBIE. *Europe's global role…op cit*, p.4.
133 DUCHENE, *op cit*, p.6.
134 *Ibid* p.19
135 *Ibid*, p.19.
136 *Ibid,* p.20.
137 SJURSEN Helene. «What kind of power ?», *Journal of European Public Policy*, 2006, vol 13, n°2, p.171.

« contradiction in terms ».[138] Selon lui, la puissance est par essence militaire et les actions « civiles » de l'Union ne peuvent être menées que parce qu'elle est protégée par la puissance militaire des États-Unis ainsi que de ses propres États membres. Vingt ans plus tard, Kagan défend en substance la même idée lorsqu'il accuse l'Europe 'vénusienne' de profiter de la protection de l'Amérique 'martienne' pour végéter dans son *« paradis post-moderne ».*[139]

En dépit de (ou peut-être grâce à) son imprécision et de ces critiques, le concept de puissance civile est désormais si profondément ancré dans la psyché collective (des praticiens comme des académiques) qu'il semble faire partie du 'code génétique' de l'UE - nonobstant le fait qu'elle se soit dotée d'instruments militaires remettant en cause cette supposée nature civile.[140]

Plus récent, le concept de *« normative power »*[141] proposé par Manners s'est depuis quelques années également imposé dans le débat.[142] D'après l'auteur, *« conceptions of the EU as either a civilian or a military power, both located in discussions of capabilities, need to be augmented with a focus on normative power of an ideational nature characterized by common principles and a willingness to disregard Westphalian conventions».*[143] S'inscrivant dans la lignée des tenants de l'*« uniqueness »,* il défend la thèse selon laquelle la « difference » de l'Union constitue la principale source de sa puissance : *« the different existence, the different norms, and different policies which the EU pursues are really part of redefining what can be 'normal' in international relations (…) the ability to define what passes for 'normal' in world politics is, ultimately, the greatest power of all ».*[144] Dans cette acceptation de la puissance, l'UE s'emploie donc à « *redefine international norms in its own image »*[145] en diffusant ses normes constitutives par des biais pacifiques (contagion, information, procédure, transférence). Selon Manners, l'*« EU normative basis »* repose sur un corpus de cinq *« core norms »* (la paix, la liberté, la démocratie, l'Etat de droit, le respect des droits de l'homme) et de quatre *« minor norms »* (la solidarité sociale, la lutte contre

---

138 BULL Hedley. "Civilian power Europe : a contradiction in terms?", in TSOUKALIS Loukas. *The European Community: past, present and future.* Oxford: Blackwell, 1984, p.149-170.
139 KAGAN Robert. *La puissance et la faiblesse. Les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial.* Plon, 2003, 160p.
140 SMITH Karen. "The end of civilian power EU: a welcome demise or a cause for concern?". *The International Spectator*, 2000, vol 25, n°2, p.11-28.
141 MANNERS Ian. "Normative power Europe: a contradiction in terms?" *op cit.*
142 De nombreux travaux explorent le concept. Dans notre domaine d'étude, voir notamment : BICCHI Federica. « 'Our size fits all' : normative power Europe and the Mediterranean », *Journal of European Public Policy*, 2006, vol 13, n°2, p.286-303 ; LIGHTFOOT Simon, BURCHELL Jon. "The European Union and the World Summit on sustainable development: normative power Europe in action?", *Journal of Common Market Studies*, volume 43, n°1, 2005, p.75-95 ; SCHEIPERS Sibylle, SICURELLI Daniela. "Empowering Africa: normative power in EU-Africa relations", *Journal of European Public Policy*, June 2008, vol 15, n°4, p.607-623 ; STOREY Andy. "Normative power Europe? Economic Parnership Agreements and Africa", *Journal of Contemporary African Studies*, 2006, vol 24, n°3, p.331-346. En France, Zaiki Laidi se spécialise également sur la dimension normative de la puissance européenne [LAIDI Zaki. *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne.* Paris: Presses de Sciences-Po, 2005, 156p].
143 MANNERS, *op cit,* p239.
144 *Ibid*, p.253.
145 *Ibid*, p.252.

les discriminations, le développement durable et la bonne gouvernance).[146] Ainsi conceptualisée, la puissance normative de l'UE apparaît 'inoffensive' -à l'instar des puissances *soft* et civile- dans la mesure où elle promeut de 'bonnes' normes.

Reprenant la célèbre formule de Bull à propos de la puissance civile, Sjursen remarque cependant que *« the concept of normative power appears a contradiction in terms. 'Power' alludes to 'coercion' ; 'normative' to 'legitimacy' »*.[147] Dans l'analyse de Manners, la diffusion de la norme européenne est présentée comme bienvenue *(« the EU should act to extend its norms into the international system »)*[148] ; d'autres auteurs reprennent son concept pour montrer au contraire comment la norme est imposée par l'UE.[149] Ceci renvoie à la critique du néoréaliste Hyde-Price, qui accuse *« many scholars working on EU foreign and security policy of empathizing closely with the subject of their research »*.[150] Cette empathie se traduirait par la conception d'étiquettes elles-mêmes normatives, à l'image de la *"forza gentile"* de Padoa-Schioppa.[151] Au contraire, Hyde-Price affirme que l'UE n'est au fond qu'une puissance comme les autres, utilisant le *soft* et le *hard power* au service d'une *« collective hegemony »*.[152] D'ailleurs, le recours croissant au *hard power* met à mal la nature « civile » de l'UE comme il remet en cause sa « puissance normative » : Manners lui-même se montre désormais *« sceptical about the EU's ability to remain a normative power, due to the increasing militarization of its external policies »*.[153]

Malgré les multiples tentatives, la puissance de l'UE s'avère donc tout aussi difficile à théoriser que son *actorness*. Il est néanmoins intéressant de remarquer que la politique de développement s'intègre parfaitement aux conceptualisations d'une puissance 'différente', toutes étiquettes confondues. Ainsi, Nye mentionne explicitement l'APD comme instrument de l'*« Europe's soft power »*[154] ; Duchêne considère que la puissance civile implique nécessairement « *an interest for the poor abroad »* car *« civilian standards cannot be maintained unless economic and social policies sustain the international open society »*[155] ; et l'APD figure au premier rang des instruments de «*transference»* de la norme évoqués par Manners.[156] En outre, le développement occupe une place centrale dans les conceptualisations 'alternatives' de la puissance européenne. Entres autres

---

146 *Ibid*, p.242-243.
147 SJURSEN. « What kind of power », *op cit*, p.172.
148 MANNERS ? *op cit*, p. 252.
149 Voir par exemple : "Normative power Europe? Economic Parnership Agreements and Africa", *op cit*.
150 HYDE-PRICE Adrian. " 'Normative' power Europe: a realist critique", *Journal of European Public Policy*, 2006, vol 13, n°2, p. 219.
151 PADOA-SCHIOPPA. *Europa, forza gentile…op cit.*
152 HYDE-PRICE, *op cit,* p. 227.
153 SJURSEN, op cit, p. 177 ; MANNERS Ian. "Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads", *Journal of European Public Policy*, 2006, vol 13, n°2, p. 182-199.
154 NYE Joseph. « Europe's soft power », *The Globalist*, 03/05/2004.
155 DUCHÊNE, *op cit*, p.20.
156 *"Examples of tranference diffusion can be seen in the impact of the Phare and Tacis programmes to the countries to the East of Europe, as well as the European development fund to the Cotonou states"* [MANNERS, *op cit*, p.245].

exemples, l'on peut citer la *« quiet superpower »* de Moravscik,[157] qui repose sur les trois piliers d'*« enlargement, foreign aid and peacekeeping »*. Dans un genre plus fantaisiste, Khanna affirme que *« just as metrosexuals are redifining masculinity, Europe is redefining old notions of power and influence »*.[158] La *« metrosexual power »* européenne tire une grande partie de sa force de son APD, qui lui permet d'acquérir *« leverage »* et *« diplomatic clout »*.[159] Enfin, s'interrogeant sur la possible émergence de l'UE *« as the responsible power in and for the future »*,[160] Mayer et Vogt estiment qu'une telle puissance devra être *« capable of bearing its historical responsiblity towards its former colonies and, as one of the most prosperous regions in the world, its moral responsibility to fight against poverty in other continents»*.[161] La politique de développement s'impose ainsi -potentiellement- comme un instrument de choix pour une Union européenne qui ne *peut* ou ne *veut* (selon la lorgnette théorique que l'on adopte) être une puissance 'conventionnelle'.

Cependant, il convient de ne pas confondre puissance potentielle et puissance réelle.[162] Dans notre travail, nous tâcherons ainsi de répondre à l'injonction de Smith, selon laquelle *« instead of debating what the European Union is, we should move beyond this to analyse what the EU does in international relations »*.[163] Nous n'avons donc aucunement l'intention de proposer une enième étiquette pour qualifier la puissance de l'UE. Au contraire, notre démarche consistera à mobiliser un concept politique -la *« model power »* [164]- et à le déconstruire. Pour ce faire, nous mettrons en lumière les multiples usages de la politique de développement dans la construction (rhétorique) de cette « puissance modèle », et la confronterons au test des faits. L'objectif sera ainsi de s'interroger sur la puissance européenne *dans* et *par* le développement, quelque soit son étiquette.

---

157 MORAVCSIK Andrew. "The quiet superpower", *Newsweek*, 17 June 2002.
158 KHANNA Parag. "The metrosexual superpower", *Foreign Policy*, 16/08/04.
159 *Ibid.*
160 MAYER Harmut, VOGT Henri. « Conclusion : the global responsibility of the European Union : from principles to policy », *in* MAYER, VOGT, *op cit*, p.235.
161 VOGT Henri. « Introduction », *in* MAYER, VOGT, *op cit*, p.3.
162 *« La puissance potentielle ne se confond pas avec la puissance réelle »* [DEVIN, *Sociologie…op cit,* p.26].
163 SMITH Karen. "Beyond the civilian power EU debate", *Politique européenne*, 2005, n°17, p.63.
164 MILIBAND DAVID. *Europe 2030 : model power not superpower,* Speech by RT Honorary David Miliband MP Foreign Secretary, to the College of Europe, Bruges, 15 November 2007. Sous d'autre noms (la puissance ou le leadership par l'exemple), l'essence de ce concept est relayé par l'ensemble de la classe politique européenne.

II. L'état de l'art : la politique de développement de l'Union européenne, objet méconnu

Partant de ce cadre théorique général, il nous faudra nous appuyer sur une littérature plus spécifique afin de mener à bien notre démonstration. A première vue cependant, un inventaire de l'état de l'art porte à croire que la littérature académique sur la politique de développement de l'UE est particulièrement pauvre. En effet, tous les (rares) chercheurs impliqués dans ce champ d'investigation soulignent les lacunes de la littérature existante. Orbie et Versluys estiment ainsi qu'*« Europe's role in international development has barely been studied in political science »*.[165] De même, Arts et Dickson affirment qu'*« EU development cooperation is an understudied area of European politics »*.[166] Bonaglia, Goldstein et Petito évoquent *« an area that has only been marginally considered in the litterature »*[167] ; Holland considère également que *« development policy is an undervalued and underresearched aspect of EU activity [which] gains only spasmodic attention in the litterature »*[168] ; et Carbone ajoute qu'*« at the academic level, EU development policy has received scant attention »*.[169] L'on pourrait encore davantage multiplier les exemples, chaque nouvel auteur tirant les mêmes conclusions avant de proposer sa propre contribution. En soulignant à notre tour la (relative) absence de travaux académiques, nous ne faisons d'ailleurs pas exception à la règle.

Comment interpréter ce consensus ?[170] En premier lieu, il convient de souligner que tous les chercheurs ne font pas référence au même « objet ». La grande majorité d'entre eux limite l'analyse à la politique communautaire ; seule une petite minorité entreprend *« to go further than the EC development policy to analyse the EU as a donor »*.[171] D'après Holland, l'*« ambiguous nature »*[172] d'une politique(s) de développement européenne(s) caractérisée par un *« unfamiliar blend of national and supranational competences »*[173] complique singulièrement son étude. Prétendre (tel que nous le faisons) analyser la politique de développement à « 27+1 » est contestable, dans la mesure où l'objet de recherche est une construction de l'esprit. De plus, même « la » politique de l'UE au

---

165ORBIE Jan, VERSLUYS Helen. « The European Union's international development policy: leading and benevolent ? », *in* ORBIE (ed).*Europe's global role…op cit*, p.67.
166 ARTS Karin, DICKSON Anna. « EU development cooperation : from model to symbol ? », *in* ARTS Karin, DICKSON Anna (eds). *EU development cooperation: from model to symbol*, Manchester University Press, 2003, p. 3.
167 BONAGLIA Federico, GOLDSTEIN Andrea, PETITO Fabio. "Values in European Union development cooperation policy", *in* MANNERS Ian, LUCARELLI Sonia (eds). *Values and principles in European foreign policy*. London: Routledge, 2006, p.181.
168 HOLLAND Martin. *The European Union and the Third World*. Basingstoke: Palgrave, 2002, p.243.
169 CARBONE Maurizio. *The European Union and international development. The politics of foreign aid*. Routledge, 2007, p.1.
170 Autrement que par le fait que chaque chercheur a intérêt à mettre en avant le caractère novateur de sa recherche.
171 CARBONE, *op cit*, p.2.
172 HOLLAND, *op cit*, p.243.
173 *Ibid*, p.243.

sens strict (menée par la Commission) est subdivisée en (au moins) deux entités distinctes : l'on distingue ainsi les instruments de l'assistance extérieure inscrits au budget et régis par la méthode communautaire 'classique',[174] du Fonds européen de Développement (FED),[175] au financement intergouvernemental et au fonctionnement particulier. Ni vraiment intergouvernementale ni vraiment commune, la politique de développement communautaire est déjà en elle-même un objet difficile à appréhender. La tâche est d'autant plus ardue lorsque l'on ambitionne d'analyser la politique 'européenne' en introduisant les 27 politiques bilatérales, autonomes mais soumises à l'obligation des « 3C ». Dès lors, Rye Olsen prévient que *« there are a number of theoretical and empirical challenges involved in analysing the development policy of the EC/EU ».*[176]

Il n'en demeure pas moins qu'*« in spite of these challenges, it is surprising that there are so relatively few theoretical contributions that aim at explaining the EU's policies towards the Third World ».*[177] En effet, le peu d'engouement suscité par la politique de développement de l'UE (dans toutes ses incarnations) au sein de la communauté académique est étonnant à plusieurs égards. D'abord, *« development policy is among the EU's oldest policies »*[178]; à ce titre, son étude pourrait permettre d'explorer les dynamiques de construction et d'intégration d'une politique européenne, *a fortiori* extérieure, sur le temps long. Étant donné l'enjeu financier conséquent - les instruments de l'assistance extérieure concentrant près de 80% du budget de « L'UE acteur mondial »,[179] sans compter le FED- l'on pourrait également s'attendre à ce que davantage de cas soit fait de l'action de l'UE dans ce domaine. C'est d'autant plus vrai que l'enjeu est loin d'être uniquement financier, puisque depuis sa 'résurrection' le développement figure 'officiellement' parmi « *les politiques centrales de l'UE »*[180] et de (la plupart de) ses États membres. En dépit de ce rôle politique *« evident in both Community objectives and EU publicity for some time»,*[181] la politique de développement demeure pourtant essentiellement *« neglected by scholarly research ».*[182]

---

[174] Depuis 2007, ils sont au nombre de six : l'instrument financier pour la coopération au développement (ICD) ; l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) ; l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) ; l'instrument financier pour la stabilité (IFS) ; l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) ; l'instrument financier pour la coopération avec les pays industrialisés (ICI).
[175] Destiné exclusivement aux 79 pays du groupe Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP).
[176] RYE-OLSEN Gorm. "The European Union's development policy: shifting priorities in a rapidly changing world", in HOEBINK, STOKKE (eds). *Perspectives on European development co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*. London: Routledge, 2005, p.577.
[177] *Ibid*, p.577.
[178] CARBONE, *op cit*, p.2.
[179] Par contraste avec la PESC, à laquelle ne sont affectés qu'environ 3% de ce budget [COMMISSION EUROPÉENNE. *Budget de l'Union européenne pour l'exercice 2009. Synthèse chiffrée*, 2009, p.25].
[180] EUROPEAID. *Rapport annuel 2009…op cit,* p.18.
[181] HADFIELD Amelia. « Janus advances ? An analysis of EC development policy and the 2005 amended Cotonou partnership agreement », *European Foreign Affaires Review*, 2007, vol 12, n°1, p.40.
[182] *Ibid*, p.40.

Cette désaffection semble inversement proportionnelle au foisonnement d'ouvrages consacrés à la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et dans une moindre mesure à la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). En effet, *« dans le débat sur la 'capacité internationale' de l'Union européenne, la PESC occupe généralement l'espace de discussion ».*[183] Selon Smith, ce quasi-monopole est imputable au fait que *« the CFSP is seen as a 'motor' of actorness in the global arena and as the emerging prototype of something that might lead on in time to 'real' foreign policy ».*[184] Par contraste avec cette 'haute' et 'réelle' politique étrangère (*high politic*), la politique de développement est reléguée au rang de 'basse' diplomatie économique ou de simple appendice charitable (*low politic*). Ce *« policy apartheid »*[185] se reflète dans la littérature, qui privilégie la première au détriment de la seconde. Rares sont ceux à préconiser une *« inversion du regard »*,[186] et à suggérer que *« the place to look for 'foreign policy' is in the development of external economic policies ».*[187]

Ceci étant dit, il convient de tempérer quelque peu le constat d'apparent désintérêt du monde de la recherche. Un inventaire plus approfondi[188] laisse apparaître une littérature certes limitée, mais néanmoins relativement riche. Depuis 1957, les incarnations successives du partenariat UE-ACP[189] -de l'Association[190] jusqu'à l'Accord de Cotonou[191] en passant surtout par

---

183 PETITEVILLE Franck. « La coopération économique de l'Union Européenne entre globalisation et politisation ». *Revue française de science politique*, vol 51 n°3, juin 2001, p. 431.

184 SMITH Michael. "Does the flag follow trade?: 'politicisation' and the emergence of a European foreign policy", *in* PETERSON John, SJURSEN Helen (eds). *A common foreign policy for Europe? Competing visions of the CFSP.* London: Routledge, 1998, p.77.

185 HOLLAND Martin. "When is foreign policy not foreign policy? Cotonou, CFSP and external relations with the developing world", in HOLLAND Martin (ed). *Common Foreign and Security Policy: the first ten years.* London : Continuum, 2004, p.112.

186 PETITEVILLE, *op cit,* p. 431.

187 SMITH, *op cit*, p.77.

188 Nous ne prétendons pas ici l'exhaustivité, la littérature étant malgré tout vaste, dans la mesure où elle s'étend sur plus de cinq décennies. Par ailleurs il convient de noter que nous sommes limitée par le langage : nous puisons essentiellement dans la littérature en français et en anglais (et accessoirement en espagnol et en italien), mais n'avons pas accès aux ouvrages en allemand (ou en langues scandinaves). Enfin, davantage de références sont mentionnées dans les annexes bibliographiques.

189 Pour une mise perspective, voir : SMITH Karen. "The ACP in the European Union's network of relationships: still unique or just one in the crowd?", in ARTS, DICKSON(eds),*op cit*, p.60-79.

190 BARNES William Gorell. *Europe and the developing world. Association under part IV of the Treaty of Rome.* London : Political and Economic Planning, European Series No 2, 1967, 46p ; BITSCH Marie-Thérèse, BOSSUAT Gérard. *L'Europe unie et l'Afrique. De l''idée de l'Eurafrique à la Convention de Lomé I.* Bruxelles: Bruylant; 2005, 471p ; COSGROVE-TWITCHETT Carol. *Europe and Africa: from association to partnership.* Farnborough : Saxon House, 1998, 195p ; VIGNES Daniel. *L'association des Etats africains et malgache à la CEE.* Paris : Armand Colin, 1970, 224p.

191 BABARINDE Olufemi, FABER Gerrit (eds). *The European Union and developing countries. The Cotonou agreement.* Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2005, 304p ; HADFIELD, *op cit* ; HAGUENAU-MOIZARD Catherine, MONTALIEU Thierry. « L'évolution du partenariat UE-ACP de Lomé à Cotonou : de l'exception à la normalisation », *Mondes en développement*, 2004, vol 32, n°128, p.65-88 ; HILPOLD Peter. « EU development cooperation at a crossroads : the Cotonou agreement and the principle of good governance », *European Foreign Affairs Review*, 2002, n°7, p.53-72 ; ARTS Karin. "ACP-EU relations in a new era: the Cotonou agreement", *Common Market Law review*, 2003, vol 40, n°1, p.95-116.

les Accords de Lomé[192] - ont fait couler beaucoup d'encre. Ce pan de littérature est précieux, dans la mesure où il permet de prendre la mesure du caractère unique du partenariat, tout en favorisant sa mise en perspective historique. Par-delà la seule relation UE-ACP, de nombreux travaux ont également été consacrés à la relation « Europe-Sud » en général,[193] ainsi qu'à la politique de développement communautaire en particulier.[194] Bien qu'ils ne s'y intéressent pas spécifiquement, il est par ailleurs fréquent de trouver des chapitres consacrés à ces questions dans des ouvrages s'inscrivant dans la problématique plus vaste des relations internationales de l'Union.[195]

En outre, la politique de développement de l'UE semble susciter depuis quelques années un intérêt croissant, incarné en particulier par une poignée d'auteurs prolifiques (Carbone,[196] Holland,[197] Orbie[198]). Le changement est particulièrement important car ces auteurs ont contribué

---

[192] BOUVIER Paule. *L'Europe et la coopération au développement. Un bilan : la Convention de Lomé.* Bruxelles : Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 1980, 191p ; HERBOLD GREEN Reginald.« The child of Lomé : Messiah, Monster or Mouse ? », *in* LONG Frank (ed). *The political economy of EEC relations with African, Caribbean and Pacific States. Contributions to the understanding of the Lomé Convention on North-South relations.* Oxford: Pergamon Press, 1980, p.3-31 ; LONG (ed), *op cit* ; LEMESLE Raymond-Marin. *La Convention de Lomé: principaux objectifs et exemples d'actions 1975-1995.* Paris: Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie Modernes, 1995, 191p ; RAVENHILL John. *Collective clientelism. The Lomé Conventions and North-South relations.* New York : Columbia University Press, 1985, 377p ; ZARTMAN William. "Lome III: relic of the 1970s or model for the 1990s?", *in* COSGROVE-SACKS Carol. JAMAR J. (eds). *The European Community's development policy: the strategies ahead.* Bruges: De Tempel, 1986, pp 59-74.

[193] BABARINDE Olufemi. "The European Union's relations with the South: a commitment to development?", *in* RHODES Carolyn (ed). *The European Union in the world community.* Boulder: Lynne Rienner Publ, 1998, p.127-146 ; COSGROVE-SACKS Carol (ed). *The European Union and developing countries. The challenges of globalization.* London : MacMillan Press, 1999, 365p ; LISTER Marjorie. *The European Union and the South : relations with developing countries.* London: Routledge, 1997, 200p ; COSGROVE-SACKS Carol. *Europe, diplomacy and development : new issues in EU relations with developing countries.* Basingstoke : Palgrave, 2001, 292p ; GRILLI Enzo. *The European Community and the developing countries.* Cambridge : Cambridge University Press, 1993 ; VAN RAISEN Mirjam. *EU 'Global Player': the North-South policy of the European Union.* International Books, 1999.

[194] ARTS Karin, DICKSON Anna (eds). *EU development cooperation: from model to symbol.* Manchester: Manchester University Press, 2004, 156p ; BALLEIX Corinne. *La politique européenne de cooperation au développement.* Paris: Notes de la Fondation Robert Schuman, 2005, 93p ; LE NAËLOU Anne. *Politiques européennes de développement avec les pays du Sud.* Paris: L'Harmattan, 1995, 255p ; LISTER Marjorie. *European Union development policy.* Basingstoke: McMillan, 1998, 189p ; McMAHON Joseph. *The development co-operation policy of the EC.* London: Kluwer Law International, 1998, 258p ; MOLD Andrew (ed). *EU development policy in a changing world. Challenges for the 21st century.* EADI, 2007, 271p.

[195] BRETHERTON Charlotte, VOGLER John. "Development cooperation : the EC in North/South relations", *in* BRETHERTON,VOGLER, *op cit*, p.109-137; MAYALL James. "The shadow of Empire : the EU and the former colonial world", *in* HILL Christopher, SMITH Michael(eds). *International Relations and the European Union.* Oxford : Oxford University Press, 2005, p.292-316 ; ORBIE, VERSLUYS, "The European Union's international development policy…", *op cit* ; PETITTEVILLE Franck. "La diplomatie coopérante européenne", *in* PETITTEVILLE Franck. *La politique internationale de l'Union européenne.* Paris : Presses de Sciences Po, 2006, p.97-150 ; PIENING Christopher. "The EU, Lomé and the developing world", *in* PIENING Christopher. *Global Europe : the European Union in world affairs.* Boulder: Rienner, 1997, p. 169-192.

[196]CARBONE Maurizio. *The European Union and international development…op cit* ; CARBONE Maurizio(ed). *Policy coherence and EU development policy.* London: Routledge, 2009, 162p. Il a également écrit de nombreux articles et dirigé des numéros spéciaux de revues. Il est train de préparer un ouvrage sur les relations entre l'UE et l'Afrique. Pour une liste complète de ses publications, voir : http://www.gla.ac.uk/politics/ourstaff/drcarbone/

[197] HOLLAND Martin. *The European Union and the Third World…op cit* ; HOLLAND Martin. "When is foreign policy not foreign policy?", *op cit* ; HOLLAND Martin. « The EU and the global development agenda », *Journal of European Integration*, 2008, vol 30, n°3, p.343-362… Un nouvel ouvrage (avec Neill Nugent et William Paterson), intitulé *The development policy of the EU,* serait en préparation pour 2010. Pour une liste complète de ses publications, voir: http://www.europe.canterbury.ac.nz/people/mholland/

à rénover l'approche du sujet, abordant désormais l'action de l'UE dans le développement comme un tout formant une politique à part entière, et tranchant ainsi avec un corpus ayant auparavant eu tendance à segmenter la question sous l'angle géographique et/ou thématique. De plus, alors que la littérature n'accordait jusqu'ici que peu d'attention aux interactions entre politiques communautaire et bilatérales,[199] ces auteurs confèrent davantage d'importance à la dimension 'européenne' de la politique. Leur apport -auquel se greffe celui d'ouvrages collectifs récents s'inscrivant dans la même démarche[200] et de contributions portant sur certains aspects spécifiques[201]- revitalise ainsi quelque peu un champ d'investigation délaissé.

L'on aura pu se rendre compte que la littérature mentionnée est à forte dominante anglo-saxonne. Comme le souligne Petiteville, *« les politistes français -en particulier les internationalistes- se sont très peu investis dans l'analyse des « politiques externes » de l'Union européenne »*,[202] et *a fortiori* de sa politique de développement. Ce dernier est d'ailleurs l'un des seuls en France[203] à avoir écrit extensivement sur la question,[204] arguant de l'importance de la *« diplomatie coopérante »*[205] dans l'arsenal politique de *« l'Union européenne acteur international »*.[206]

---

198 ORBIE Jan (ed). *Europe's global role…op cit* ; ORBIE Jan. "EU development policy integration and the Monterrey process: a leading and benevolent identity?". *European foreign affairs review*, 2003, 8, p.395-415 ; ORBIE Jan, VERSLUYS Helen. "Recent evolutions in European Union development aid: more Europe, more aid, less development?", *Studia Diplomatica*, 2006, n°4, p. 19-40 ; ORBIE Jan. "The new trade and development agenda of the European Union", *Perspectives on European Politics and Society*, 2008, vol 9, n°2, p.192-207. Une bibliographie complète est disponible sur http://www.ugent.be/ [Phonebook – Jan Orbie].

199 La littérature était jusqu'ici assez nettement divisée entre la politique de l'UE *stricto sensu* (Communauté) d'une part, et les politiques bilatérales (généralement abordée de manière 'individuellement') d'autre part. Alternativement, certaines recherches explorent la relation entre une politique bilatérale spécifique et la politique de l'UE [Voir par exemple : CLAEYS Anne-Sophie. *La France et la « politique africaine de l'Europe » 1957-2002*. Thèse pour l'obtention du doctorat de Science Politique, IEP Bordeaux, dir. Daniel BACH, 2004, 489p].

200 Notamment : ARTS, DICKSON, *op cit* ; MOLD, *op cit* ; HOEBINK, STOKKE (eds). *Perspectives on European development co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*. London: Routledge, 2005, 641p.

201 Par exemple : BONAGLIA, GOLDSTEIN, PETITO "Values in European Union development cooperation policy"*…op cit* ; KARAGIANNIS Nathalie. *Avoiding responsibility. The politics and discourse of European development policy*. London: Pluto Press, 2004, 185p ; VOGT Henri. "Coping with historical responsibility: trends and images of the EU's development policy", *in* MAYER, VOGT (eds),*op cit*, p.159-180. Les nombreux travaux de Véronique DIMIER sur la bureaucratisation et l'institutionnalisation de la DG VIII/DEV apportent également un éclairage intéressant.

202 PETITEVILLE Franck. « L'Union Européenne, acteur international "global" ? Un agenda de recherche », *La revue internationale et stratégique*, n°47, automne 2002, p. 145.

203 Il convient également de citer : BALLEIX, *op cit* ; DELCOUR Laure. « L'Union Européenne : une approche spécifique du développement ? ». *Mondes en développement*, vol 31, n°124, 2003-2004, p. 77-94 ; KESSLER Marie-Christine. « La politique de coopération de la Communauté européenne », *Revue politiques et management public*, vol 11, n°3, 1993, p.19-43 ; LE NAELOU, *op cit* ; GEMDEV, GABAS Jean-Jacques (dir). *L'Union Européenne et les pays ACP : un espace de coopération à construire*. Paris : Karthala, 1999, 459p.

204 PETITEVILLE. *La politique internationale…op cit* ; PETITEVILLE Franck. "Exporting 'values? EU external cooperation as a 'soft diplomacy', *in* KNODT, PRINCEN (eds), *op cit*, p.127-141 ; PETITEVILLE Franck. « La coopération économique de l'Union Européenne entre globalisation et politisation ». *Revue française de science politique*, vol 51 n°3, juin 2001, p. 431-458 ; PETITEVILLE Franck. « Lomé IV bis : vers une gestion à bas régime de la coopération Europe/ACP à l'horizon 2000 », *Revue Tiers Monde*, n°148, octobre-décembre 1996, p.941-951.

205 PETITEVILLE. *La politique internationale…op cit,* p.97-150.

206 HELLY Damien, PETITEVILLE Franck (dir). *L'Union européenne, acteur international*. L'Harmattan, 2005, 270p.

Au terme de ce bref aperçu, il serait erroné d'affirmer qu'il n'existe pas déjà un corpus respectable de littérature dans lequel puiser. Il n'en demeure pas moins que certaines problématiques commencent à peine à être explorées. C'est le cas notamment du *« conceptual link between EU development policy and the process of European integration »*[207] auquel s'intéresse Holland ; de l' *« interaction between the European Commission and the Member States in the EU decision-making process »*[208] sur laquelle se penche Carbone ; et du rôle et de l'identité de l'UE sur la scène internationale du développement, qui font l'objet des recherches d'Orbie.[209] Notre objectif est de contribuer modestement à la littérature en continuant à explorer et à lier ces trois questions.[210]

III. Hypothèses et problématique de la recherche

Si nous avons déjà évoqué certaines de nos hypothèses en nous situant vis-à-vis du cadre théorique et de l'état de l'art, il convient désormais de les articuler de façon plus systématique, afin de formuler et d'expliciter notre questionnement.

Notre première hypothèse porte sur le rôle de la politique de développement dans l'affirmation de l'identité de l'Union européenne. À Maastricht, il est inscrit dans le *Traité sur l'Union européenne* que *« l'Union se donne pour objectif (...) d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive de défense commune »*.[211] Nous suggérons que l'action de l'Union européenne dans le domaine du développement contribue à l'affirmation de cette identité au moins autant –si ce n'est davantage- que la PESC et la PESD, et ce depuis 1957. Pendant plusieurs décennies, la politique de développement a fait office de politique étrangère avant l'heure, permettant à la Communauté/Union de faire entendre sa voix -en proposant dans ses accords de coopération au développement (les Accords de Lomé en particulier) un « modèle » original de relations Nord/Sud- et d'affirmer sa « présence » - en se déployant dans un nombre toujours croissant de pays en développement. La relation au « Sud » a donc servi de « niche » à une « Europe » balbutiante, qui a ainsi gagné ses galons d'acteur international par le biais de son rôle de bailleur, incarnation tangible de sa capacité et de ses valeurs.

---

[207] HOLLAND, *The European Union and the Third World…op cit*, p.234.
[208] CARBONE.*The European Union and international development…op cit*, p.3.
[209] ORBIE. *Europe's global role…op cit* ; ORBIE. « EU development policy integration… », *op cit.*
[210] Naturellement, les auteurs ne se limitent pas aux questions ici évoquées, ni ne les analysent en autarcie. Par exemple, Orbie s'attache dans ses travaux à faire le lien entre processus d'intégration et rôle international.
[211] *Version consolidée du Traité sur l'Union européenne*, JO n° C325 du 24 décembre 2002. Titre V : *« Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune »*, Article 2.

Aujourd'hui encore, la politique de développement est qualifiée dans le discours officiel de *« meilleure carte de visite »*[212] d'une Union dont elle « *symbolise le mieux les valeurs ».*[213] Au travers de l'institutionnalisation d'une relation de solidarité avec près de 160 pays en développement, l'UE accomplirait ainsi la vocation internationale consubstantielle au projet européen. Nécessairement 'promotionnel', ce discours met au demeurant en lumière la double fonction de légitimation d'une politique éminemment symbolique, l'étiquette de *« plus grand fournisseur d'aide au développement au Monde »*[214] permettant à l'Union de se forger une *« certaine image ».*[215] Grâce à sa politique de développement, l'UE se positionne sur la scène internationale en se présentant au monde comme un modèle de puissance responsable et généreuse ; elle incarne ainsi une « Europe » dont ses citoyens *« peuvent être fiers »,*[216] d'autant qu'ils soutiennent massivement l'action commune dans ce domaine. À ce titre, la politique de développement est à la fois porteuse de valeurs et valorisante, et confère à l'Union un surcroît de légitimité indispensable à la consolidation de son pouvoir d'attraction, à l'international comme en son propre sein.

Notre seconde hypothèse est relative à la 'promotion' de la politique de développement au rang de *high politic*, dans les relations internationales en général et dans l'action extérieure de l'Union européenne en particulier. Comme nous l'avons déjà souligné, la dernière décennie a été marquée par l'adoption d'un nouveau 'consensus' international -portant sur les Objectifs du Millénaire et la lutte contre la pauvreté, mais également sur l'efficacité de l'aide- ainsi que par l'assignation de nouveaux rôles à une politique de développement désormais érigée en véritable panacée. Entre usages politiques et réel effort de régulation de la globalisation, ladite politique est désormais appelée à répondre aux « défis » et à parer aux « menaces » d'un monde (perçu comme) interdépendant. Nous formulons l'hypothèse que la 'consécration' de la politique de développement contribue à rendre la distinction entre *high* et *low politics* inopérante, les hiérarchies devenant (plus) contestables et les frontières poreuses.

Ceci est d'autant plus vrai au sein de l'Union. D'une part, le développement y fait office de *high politic* par défaut ; l'importance qui lui est conférée s'explique partiellement par l'incapacité de l'acteur « Union européenne » à mobiliser les instruments de la puissance conventionnelle. Alors que les 'hautes' PESC et la PESD sont (relativement) 'paralysées' dans le second pilier, les 'basses' politiques du premier pilier -au premier rang desquelles le développement- s'imposent

---

212 MICHEL Louis. *Coopération européenne au développement à l'horizon 2010 : nouveaux défis*, Bonn, 23 septembre 2005.
213 Entretien dans une Représentation permanente.
214 Bannière du site de la DG DEV http://ec.europa.eu/development/index_fr.cfm (bas de la page)
215 *« La politique de développement (…) véhicule une certaine image de l'Europe dans le monde »* [COM(2000)212, *La politique de développement de la Communauté européenne*, p.11].
216 Intervention de Bernard Petit [alors Directeur à la DG DEV] lors du colloque *« Quelle Europe du développement ? Complémentarités, cohérences, territoires »*. Paris, Maison de l'Europe, 24 novembre 2006.

ainsi par contraste comme les *« areas where Europe is potentially and prima facie a powerful actor »*.[217] D'autre part, plus qu'un simple ersatz, le développement s'impose peu à peu comme une composante essentielle du *policy mix* de l'action extérieure, permettant à l'Union d'agir *dans* et *sur* les relations internationales. À mesure qu'elle se 'politise' -notamment avec l'avènement du dogme de la (bonne) gouvernance- l'APD se mue en *« agent [d'un] changement »*[218] caractérisé par la transmission (ou l'imposition) de valeurs et politiques inspirés du « modèle européen ». Par le biais d'une conditionnalité 'douce' (ou 'incitative'), la politique de développement permet ainsi au(x) bailleur(s) UE d' *« amener d'autres acteurs [les bénéficiaires] à faire ce qu'autrement ils n'auraient pas fait »*,[219] ce qui constitue la définition même de la puissance.

Notre troisième hypothèse concerne la construction d'un acteur « Europe » à même de porter cette *high politic*. Il s'agit d'abord de s'interroger sur les dynamiques ayant conduit les États membres à s'investir (et à investir) dans une politique communautaire susceptible de concurrencer -voire de remplacer- leurs politiques bilatérales. De l' *« accident »*[220] originel jusqu'à l'adoption d'un *Consensus européen pour le développement*[221] officialisant plus de cinq décennies d'acquis incrémental, l'étude de la construction du modèle communautaire de politique de développement permet de poser un regard (relativement) neuf sur le processus d'intégration européenne - ainsi que sur ses limites. En effet, malgré l'expansion et l'approfondissement remarquables du champ de l'action commune, l'intégration dans le domaine du développement se heurte à la limite structurelle du refus de la communautarisation.

En revanche, bien qu'ils résistent à la perspective d'une pleine intégration, *« Member States are increasingly willing to accept a degree of integration »*.[222] Face aux nouveaux « défis » et « menaces », l'articulation et l'intériorisation d'un « intérêt européen » à agir collectivement conduit les États membres à s'engager dans la fabrication d'une politique *européanisée*, à défaut d'être européenne. Ils se dotent ainsi d'un cadre politique et pratique commun, qu'ils entreprennent d'influencer et qu'ils se réapproprient ensuite dans le cadre de leurs politiques bilatérales. L'européanisation est donc entendue comme un processus de changement interactif, à la fois *top-down*, *bottom-up* et horizontal ; les acteurs du système (EM et CE) se saisissent des opportunités offertes par le *policy-making* de l'Union, mais sont également transformés par leur apprentissage du « faire ensemble ». Dès lors, nous suggérons que la fabrication à « 27+1 » d'une politique de développement

---

[217] ORBIE, « A civilian power in the world ?... », *op cit*, p.4.
[218] EUROPEAID. *Thematic evaluation of the EC support to good governance*, Evaluation for the Commission, 2006, p.95.
[219] DEVIN, *Sociologie…op cit*, p. 26.
[220] Voir *infra*, Chapitre I, Première partie, Titre I/A : Un accident…
[221] *Consensus européen pour le développement…op cit*, 2005.
[222] ORBIE, VERSLUYS, "The European Union's international development policy…", *op cit*, p74.

européanisée peut être envisagée comme un *« cas d'école »,*[223] à travers lequel l'on s'interroge sur la viabilité d'un modèle de gouvernance de politique extérieure collective.

À partir de ces hypothèses, l'enjeu de notre travail est d'abord de montrer comment l' « Europe » se construit (sur le temps long), se fabrique (au quotidien) et se projette (à l'international) par le biais d'une politique de développement qui constitue le pilier de sa relation au « Sud ». Notre problématique s'articule ainsi autour de la question du rôle –à la fois crucial et méconnu- de la politique de développement dans l'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale ; affirmation qui en retour favorise sa consolidation interne. La notion polysémique de « modèle » servira de fil rouge à notre démonstration. Nous verrons comment la construction d'un modèle/variété unique de politique communautaire aboutit à l'expérimentation d'un modèle/prototype d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique collective. L'« Europe » ainsi 'unifiée' se présente en modèle/exemple à sur la scène internationale, entreprenant alors de 'modeler' ses partenaires (bailleurs et bénéficiaires) comme son environnement.

L'objectif est donc double : d'une part, il s'agit d'analyser la contribution singulière d'une *high politic* 'officieuse' à la construction d'un acteur -et peut-être même d'une puissance- « Union européenne » ; d'autre part, il s'agit d'éclairer la compréhension de l'objet européen à travers l'exploration des coulisses de la construction et de fabrication d'une politique collective, incarnation même de l'entre-deux de l'entreprise européenne.

IV. Délimitation des frontières de la recherche et démarche méthodologique

La problématique de notre recherche est extrêmement vaste, puisqu'elle implique en substance d'analyser les interactions entre les politiques de « 27+1 » acteurs, sur un temps long de plus de cinquante ans, à Bruxelles, dans les pays en développement, et sur la scène internationale. L'entreprise étant par trop ambitieuse, il nous a fallu faire des choix, afin de circonscrire un champ d'étude à la fois viable et pertinent - qui permette de répondre à notre questionnement sans pour autant prétendre produire un travail définitif sur l'ensemble des aspects de la « politique de développement de l'Union européenne ». Ces choix se répercutent sur notre démarche méthodologique, qu'il nous faut brièvement expliquer afin de mettre en lumière son originalité ainsi que les problèmes qu'elle soulève, et qu'il convient de ne pas nier.

---

[223] KESSLER. « La politique de coopération… », *op cit*, p.20.

A. Les frontières de la recherche : des choix nécessaires

Le cadre temporel : entre construction et accélération

L'objectif de notre recherche est d'analyser la construction d'une politique non pas seulement *communautaire*, mais également *européenne*. Cette entreprise passe nécessairement par une analyse du changement, qui ne peut être compris que dans le temps long. Le manque de recul historique tend en effet à obstruer tant la portée du chemin déjà parcouru, que la dépendance à l'égard de son tracé. Comme le souligne Pierson, *« attempts to cut into ongoing social processes at a single point in time produce a 'snapshot' view that is distorted in crucial respects »*.[224] L'on ne peut ainsi comprendre la politique *européenne* de 2010 sans remonter aux origines de la politique *communautaire* de 1957 : l'impact de la *« path dependency »,* incarnée par un acquis inamovible et irréversible, est en effet considérable. L'un de nos objectifs sera donc de mettre en perspective et de caractériser le changement, en insistant particulièrement sur sa dimension sociale, c'est-à-dire sur la manière dont les acteurs y participent et l'influencent, et sont influencés en retour.

Pour ce faire, nous recourrons à une double temporalité. D'une part, nous étudierons la politique *communautaire* sur l'ensemble de la période 1957-2010, c'est-à-dire depuis l'inscription de l'Association dans le Traité de Rome jusqu'à son incarnation actuelle. D'autre part, nous focaliserons notre attention sur une période plus restreinte -du Traité de Maastricht à nos jours- qui nous permettra d'explorer de façon plus approfondie l'émergence, la fabrication et la projection de la politique *européenne*. Le Traité de Maastricht marque en effet une étape décisive, dans la mesure où il officialise pour la première fois l'existence d'une politique communautaire de développement, et pose les jalons de son européanisation. Cependant, cette institutionnalisation ne commence véritablement à porter ses fruits que dans une période très récente, dont le point de départ correspond peu ou prou au « tournant du Millénaire ». L'année 2000 est en effet celle de la renaissance de la politique de développement tant au niveau international (adoption des Objectifs du Millénaire) que communautaire (réforme et rénovation de l'assistance extérieure) : la conjonction de ces deux évolutions, combinée à l'impact des attaques du 11 septembre 2001, (re)lance les efforts de construction d'une politique européenne de devéloppement, objet d'une véritable effervescence d'initiatives depuis lors. Cette période récente est donc déterminante. Néanmoins, son étude est problématique, puisqu'elle renvoie au piège de l'"instantané' contre lequel Pierson met en garde. Nous devrons ainsi composer avec ce risque inévitable, que nous

[224] PIERSON Paul. "The path to European integration. A historical institutionalist analysis", *Comparative Political Studies*, April 1996, vol 29, n°2, p.126.

espérons atténuer en nous appuyant sur notre analyse parallèle de temps long, qui nous permettra de prendre la mesure du changement en cours, ainsi que de ses limites.

La sélection des acteurs : l' « Europe du développement »

La politique de développement de l'UE est en réalité constituée de l'agrégat de « 27+1 » politiques, élaborées et mises en œuvre par une constellation d'acteurs tant communautaires (le triangle institutionnel), que nationaux (les gouvernements, les agences de développement), voire sub/transnationaux (les collectivités décentralisées, la société civile).[225] Dans le cadre de ce système complexe de gouvernance à multiples niveaux, il nous est apparu impossible de restituer convenablement les actions et interactions de l'ensemble des « joueurs ». Il nous a donc fallu sélectionner les acteurs et les arènes les plus pertinents au regard de notre problématique.

En premier lieu, nous accordons une attention toute particulière à la Commission européenne (CE), que nous qualifierions d'acteur principal de notre thèse. En effet, cette dernière joue un rôle crucial, dans la mesure où elle jouit d'*« un mandat considérablement plus large qu'une agence de développement (…) elle joue un rôle moteur pour faire progresser l'agenda de l'harmonisation et de la complémentarité, pour promouvoir les approches européennes en matière de développement (…) et pour animer le débat européen sur le développement »*.[226] La CE endosse ainsi une double 'casquette' : celle d'un bailleur à part entière, qui met en œuvre la politique de développement de l'Union à proprement parler ; et celle d'un moteur de l'intégration, qui s'emploie inlassablement à promouvoir le « plus d'Europe » dans le développement. Pour ce qui est de son premier rôle, il convient de remarquer que la Commission est difficile à caractériser en tant que bailleur, dans la mesure où elle *« se distingue des autres organisations oeuvrant dans le domaine de la coopération au développement par le fait qu'elle allie les caractéristiques d'un donneur bilatéral à celles d'une institution multilatérale »*.[227] À l'image d'une organisation internationale 'classique', elle tire ses fonds de ses États membres : dans les statistiques d'APD nationales, l'aide communautaire est comptabilisée comme aide multilatérale, au même titre que les contributions à l'ONU ou à la Banque mondiale. Pourtant, la Commission possède également certains des attributs d'un bailleur bilatéral : par exemple, signe de son statut particulier, elle est l'un des 24 *« pays membres »*[228] du CAD, considéré comme *« the cleaning-house for*

---

[225] L'inventaire n'est pas exhaustif. Par exemple, au seul niveau communautaire, il faudrait rajouter le Conseil économique et social et le Comité des régions, et surtout la Banque Européenne d'Investissement (BEI).
[226] COM(2005)311. *Proposition de Déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission. La Politique de Développement de l'Union européenne: "Le Consensus européen",* p.15.
[227] CAD. *Communauté européenne : examen en matière de coopération pour le développement*, 1998, p.11.
[228] Site du CAD : www.oecd.org/cad. Voir « À propos du CAD ». Le CAD est constitué de 16 membres issus de l'UE (l'UE15 et la CE), ainsi que de l'Australie, du Canada, du Japon, de la Nouvelle-Zélande, de la Norvège, de la Suisse, des Etats-Unis et, depuis novembre 2009, de la Corée du Sud.

definition of what aid is (quantitatively) and what it should be (in terms of good practices), as well as establishing peer reviews ».[229] La Commission figure ainsi parmi les 'pairs' de ce club exclusif,[230] dont elle est un membre de plein droit depuis sa fondation en 1961. La difficulté à déterminer la nature de ce *« bailleur à la fois plus que bilatéral et plus que multilatéral, mais ni vraiment l'un ni l'autre »*[231] illustre la porosité de la frontière entre bilatéralisme et multilatéralisme au sein d'une Union où c'est un hybride 'européen' qui prime.

Ceci ne veut pas dire pour autant que nous négligeons les dynamiques bilatérales traditionnelles, c'est-à-dire intergouvernementales. Bien au contraire, les États membres (EM) occupent une place centrale dans notre analyse. Nous avons un temps hésité à nous concentrer exclusivement sur certains États 'importants' (la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne), susceptibles *a priori* d'exercer une influence (plus) déterminante. Nous avons néanmoins renoncé à une telle approche, dans la mesure où elle ne s'est révélée ni novatrice,[232] ni adaptée à notre sujet. En effet, au gré de nos lectures, de nos entretiens et de notre terrain, nous avons pu nous rendre compte que *« Member States matter »*,[233] mais surtout qu'*« **all** Member States matter »*. Indéniablement, certains *« matter more »* ; à ce titre, nous mettrons en lumière la rivalité productive entre la France et le Royaume-Uni, dont les contributions et les divergences façonnent significativement la politique collective. Ce ciblage particulier s'intègrera néanmoins à une perspective d'ensemble, tous les États membres ayant un impact -du fait de leur activisme, de leur apathie, ou de leur 'déviance'- sur les décisions prises à Bruxelles et sur leur mise en œuvre dans le cadre bilatéral. La politique de développement est ainsi envisagée comme le produit de dynamiques de négociations, de coalitions et de jeux d'influence auxquels les « 27 » participent, avec un succès certes inégal.

Pour reconstituer et restituer le plus fidèlement possible la complexité de ces dynamiques, nous nous tournerons vers le Conseil. La tâche est compliquée, puisqu'il s'agit d'une institution opaque, dont le secret des travaux ne filtre que rarement. Afin de tenter de percer à jour cette « boîte noire »,[234] nous avons identifié l'arène qui nous a paru la plus pertinente : les groupes de travail, où sont négociées pour la première fois les propositions de la Commission, en présence de ses représentants. En nous appuyant sur des entretiens avec un échantillon représentatif de

---

229 MAYER Stefan, SCHULZ Nils-Sjard. *From Paris to Accra: building the global governance of aid.* FRIDE : Development in Context n°16, August 2008, p.3.
230 Seuls les membres de l'OCDE remplissant certains critères quantitatifs (au moins 100 millions$ d'APD par an ou 0.2% du RNB) et qualitatifs (respect des règles et principes communs) peuvent adhérer au CAD.
231 Entretien dans une Représentation permanente.
232 Voir par exemple : CLAEYS. *La France et la « politique africaine de l'Europe »…op cit.*
233 BULMER Simon, LEQUESNE Christian. *The Member States of the European Union*. Oxford Press, 2005, p.3.
234 *« Currently the Council is something of a 'black box' since it still meets mostly in secret »* [WALLACE Helen. "Exercising power and influence in the European Union: the roles of Member States", *in* BULMER, LEQUESNE, *op cit*, p.32].

membres de ces groupes, nous élaborerons une grille de lecture de l'échiquier européen du développement, qui reflètera à la fois les dynamiques actuelles (l'instantané) et les tendances de long-terme (observées sur le temps long). Toute précautions gardées, cette entreprise nous permettra de cerner les velléités et les résistances des États membres, 'individuellement' et collectivement, à élaborer et mettre en œuvre une politique européenne.

Il reste un acteur du triangle institutionnel qui ne joue qu'un rôle périphérique dans notre analyse : le Parlement européen (PE). Nous reconnaissons que cette décision est contestable. Comme nous l'avons dit, il nous a fallu faire des choix. L'ensemble des informations que nous avons pu recueillir au cours de nos recherches comme de notre terrain convergent : *« the key actors in EU development policy are the Commission and the Council (…) the European Parliament plays a marginal role »*.[235] Non pas que le Parlement ne soit pas impliqué : il est doté de pouvoirs budgétaires et de contrôle, et son mandat législatif s'est accru depuis l'adoption de la procédure de codécision.[236] Cependant, la plupart de ses pouvoirs ne s'appliquent pas au Fonds européen de Développement (FED), ce qui limite singulièrement la portée de son action. En outre, à de rares exceptions près, la littérature comme nos entretiens suggèrent que les deux autres pôles du triangle institutionnel considèrent encore le Parlement comme un organe consultatif, qui suggère et avalise davantage qu'il ne (co)décide. Dès lors, il nous paraît indéniable que la véritable 'tension créatrice' dans le domaine de la politique de développement est à chercher du côté des relations entre la Commission et les États membres, qui seront donc les protagonistes de notre étude.

Ces acteurs et bien d'autres font partie de l'« Europe du développement », appellation que nous utilisons pour désigner l'ensemble d'un système qui se fait toujours plus européen. Nous tenterons de mettre en lumière le rôle joué dans ce changement par la société civile (ONG et monde de la recherche en particulier), et dans une moindre mesure par l'opinion publique. En outre, la société civile joue un rôle crucial dans notre analyse non seulement en tant qu'acteur, mais également en tant que source d'informations. En effet, la littérature grise produite par les ONG comme par les centres de recherche est d'une extrême richesse, que nous ne manquerons pas d'exploiter. À ce titre, la parole de ces acteurs -qui exercent un rôle de surveillance et de *« boîte à idées »*[237] auprès de nos protagonistes- s'exprimera pleinement dans notre travail.

---

[235] CARBONE. *The European Union and international development…op cit*, p.48 et p.50.
[236] Pour un récapitulatif synthétique des compétences et pouvoirs du Parlement européen, voir : COMMMISSION DU DÉVELOPPEMENT. *InfoKit*, 2009, 28p. Disponible sur http://www.europarl.europa.eu/
[237] Entretien à la DG Développement, à propos des centres de recherche.

À ce stade, une parenthèse méthodologique s'impose. L'on se heurte en effet dans tout travail de relations internationales à un écueil qui, s'il est inévitable, doit néanmoins être mentionné. En effet, afin de simplifier la compréhension des rapports interétatiques sur la scène internationale (ou européenne), l'on a tendance à présenter les États comme des monolithes que l'on anthropomorphise en leur attribuant des intérêts et des identités 'personnels'. Dans le cadre de notre sujet, la tentation est grande de conférer à « la France », au « Royaume-Uni »…et à leurs consorts une intentionnalité et une personnalité 'morale' cohérentes. Comme le souligne Graham Allisson, «*the analogy between nations in international politics and a coordinated intelligent human being is so powerful that we rarely remember we are reasoning by analogy* ».[238] Or, l'analogie est trompeuse : les intérêts et identités sont multiples et mouvants, fruits de routines, compromis et rivalités 'domestiques' au sein d'États composites, auxquels l'on attribue *ex-post* une homogénéité artificielle. D'ailleurs, bien qu'il s'emploie à démontrer que «*States are people too* »[239] en affirmant que «*States are the kind of entities to which we can attribute identities and interests* »,[240] Wendt lui-même reconnaît que l'absence d'unité constitue un obstacle majeur à l'anthropomorphisation.[241] Ce problème s'applique également à la Commission, *« multi-organisation »*[242] traversée de nombreux conflits entre composantes (par exemple les DG DEV et RELEX) parfois très distinctes.

Tout en ayant pleinement conscience de ce travers, nous ne pouvons néanmoins y échapper. Pour reprendre l'image de Putnam,[243] notre travail porte sur deux niveaux de « jeu » - l'européen et l'international- qui supposent que l'on s'attache à l'étude de la *« diplomacy »* et non des *« domestic politics »*. D'une part, au niveau européen, l'on s'intéresse aux interactions entre les États membres et la Commission, qui produisent ensemble la politique de développement de l'« Europe ». D'autre part, au niveau international, l'on analyse la projection de cette « Europe », qui s'appuie sur ladite politique de développement pour se présenter et s'affirmer comme un acteur unifié. À notre tour donc, nous évoquerons « la France », « la Commission » ou l' « UE », tout en cherchant, dans la mesure du possible, à mettre en lumière les tensions qui les traversent.

---

238 ALLISON Graham.T. *Essence of decision*. New York: Longman, 1999 (2eme ed), p.252.
239 WENDT Alexander. *Social theory of international politics*. Cambridge : Cambridge University Press, 1999, p.215-224.
240 *Ibid*, p.224.
241 *« There are nevertheless at least three important differences between individual and corporate agents which point to the limits of anthropomorphizing the state (…) there is at least a difference in degree between the unitariness of individual and corporate agents, which make attribution of intentionality to the latter problematic »* [Ibid, p.222].
242 CRAM Laura. « The Commission as a multi-organization : social policy and IT policy in the EU », *Journal of European public policy*, 1994, vol 2, n°1, p.195-217.
243 PUTNAM Robert. "Diplomacy and domestic politics: the logic of the two-level games", *in* EVANS Peter, JACOBSON Harold, PUTNAM Robert (eds). *Double-edged diplomacy. International bargainings and domestic politics.* Berkeley: University of California Press, 1993, 490p.

Le « Sud » : un objet d'usages

Il convient ici de mettre l'accent sur une nuance d'importance : notre travail porte sur l'Europe « *par* le Sud », et non « *face* au Sud » ou « *dans* le Sud ». Nous ne prétendons donc pas nous interroger sur l'efficacité ou sur la qualité de la politique de développement de l'UE dans les pays en développement. Sa mise en œuvre ne nous intéresse en effet que dans la mesure où elle est envisagée comme un terrain d'expérimentation de l'action collective à « 27+1 ». Le sujet de notre recherche étant l'« Europe » et non le « Sud », ce dernier est envisagé davantage comme l'objet d'usages politiques variés que comme un véritable sujet.

Précisons également que le « Sud », tel qu'on l'entend dans cette recherche, est avant tout (mais pas exclusivement) africain. En effet, comme le soulignent Orbie et Versluys, *« Africa is seen as an easy playground for Europe's ambition to enhance its international profile ».*[244] Au niveau communautaire d'abord, le partenariat UE-ACP constitue la pièce maîtresse d'un modèle de politique de développement qui se veut unique : *« the policy towards the ACP shapes and determines the nature of the EU's Third World relations globally ».*[245] Au niveau européen ensuite, l'Afrique fait l'objet d'une centralité retrouvée, comme en témoigne l'adoption en 2005 de la *Stratégie de l'UE pour l'Afrique,* [246] puis en 2007 de la *Stratégie commune Afrique-UE*[247] avec l'Union africaine. En règle générale, c'est sur le continent africain que sont déployées les initiatives les plus innovantes. Le nouveau partenariat stratégique euro-africain sert ainsi de terrain de prédilection à la projection de *« l'Europe »* qui, selon les termes du Président Barroso, *« peut, de manière crédible, se faire le champion de la cause des droits de l'homme et du développement, notamment dans la lutte contre la pauvreté en Afrique ».*[248] C'est donc sur ce « Sud » privilégié que se concentrera notre analyse.

Afin de circonscrire un terrain viable pour notre recherche, nous avons du procéder à des 'sacrifices' contestables mais à notre sens nécessaires. Ces choix ont informé notre démarche méthodologique, caractérisée par une orientation résolument bruxelloise.

---

[244] ORBIE, VERSLUYS. « The European Union's international development policy…», *op cit*, p.86.
[245] HOLLAND. *The European Union and the Third World….op cit*, p.234.
[246] COM(2005)489. La *stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique* : *vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique* ; 14172/05. *Conclusions du Conseil sur la Stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique*, 22 novembre 2005.
[247] UNION AFRICAINE-UNION EUROPÉENNE. *Le partenariat stratégique Afrique-UE : une stratégie commune Afrique-UE*, décembre 2007, 24p ; UNION AFRICAINE-UNION EUROPÉENNE. *Premier plan d'action (2008-2010) pour la mise en œuvre du partenariat stratégique Afrique-UE*, décembre 2007,54p.
[248] BARROSO José Manuel. *Orientations politiques pour la prochaine Commission*, septembre 2009, p.4.

B. La méthode de la recherche : la Bruxellisation et ses périls

Le terrain : le choix de l'immersion active

Comme le souligne Smith, *« the making of EU foreign policy »* est un processus mystérieux et contentieux (dans la pratique comme dans la théorie), qui donne lieu à des interprétations vastement différentes en fonction de la perspective privilégiée :

« No general theory has arisen to explain EU foreign policymaking, not surprisingly given the rather unique character of the entreprise (…) different approaches (…) direct attention to different answers to several key questions : who are the important decisionmaking actors (only the Member states) ? ; how do they decide (by bargaining, on the basis of the 'lowest common denominator', by making compromises) ? ; why do they act jointly (under external pressures, to pursue EU interests) ? »[249]

Si de nombreux auteurs se sont employés à explorer ces questions dans le domaine de la PESC, le *policymaking* dans le développement ne fait l'objet de pratiquement aucune étude.[250] Dès lors, pour (tenter) de répondre à ces questions, nous n'avions donc d'autre choix que d'entreprendre de recueillir nous-mêmes le matériau primaire, en nous immergeant dans les arcanes bruxelloises. L'objectif était ainsi de comprendre 'de l'intérieur' comment -et pourquoi- les choses fonctionnent, afin d'offrir une reconstitution la plus fidèle possible du processus méconnu de construction du « nous » européen, *dans* et *par* la politique de développement.

Pour ce faire, nous avons donc choisi de devenir « observatrice active » au coeur de notre acteur principal. Avec l'accord de notre directeur de thèse et de la direction de Sciences-Po, nous avons donc postulé à un stage au sein de la Commission. Le processus de sélection étant compliqué, il n'est pas toujours évident d'avoir une emprise sur l'unité où l'on sera affecté. Dans notre cas, le poste s'est offert à nous davantage que nous ne l'avons choisi, et la chance a permis que nous disposions d'un point d'ancrage idéal. En effet, alors que nous avions postulé à la DG DEV et à EuropeAid, nous avons été sélectionnée pour effectuer un stage de cinq mois -de mars à juillet 2006- au sein du Cabinet du Président Barroso, auprès des membres responsables des « Relations extérieures » et du portefeuille « Développement/Commerce/Énergie ».[251]

---

[249] SMITH Karen. *The making of EU foreign policy: the case of Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave, 1999, p.12-13.

[250] À notre connaissance bien sûr. Dans l'ouvrage susmentionné, Smith consacre un chapitre à l'aide, mais il est à la fois daté et circonscrit à l'Europe de l'Est, et n'est donc pas pertinent pour notre analyse. Une exception notable doit être signalée : CARBONE. *The European Union and international development…op cit,* qui explore le rôle de la Commission dans le *policymaking*. Son ouvrage n'était néanmoins pas paru lorsque nous avons effectué notre terrain.

[251] Fernando Andresen Guimaraes, Membre du Cabinet responsable des relations extérieures (il occupe le même poste dans la Commission Barroso II, et gère désormais également les questions relatives à la PESD et aux relations avec les ACP) ; Alex Ellis, Conseiller du Président en charge du portefeuille Développement, Commerce, Énergie, Concurrence (il est depuis 2007 Ambassadeur du Royaume-Uni au Portugal).

Grâce à cette opportunité, nous avons pu véritablement observer 'l'intérieur de la bête', en rencontrant et en discutant officieusement avec de nombreux acteurs, en participant à de fréquentes réunions, et en acquerrant ainsi une perspective globale du fonctionnement de la Commission, de son plus haut échelon jusqu'aux services. Par exemple, nous avons pu suivre le processus d'élaboration et d'adoption d'une initiative majeure (la Communication sur une approche harmonisée de l'UE sur la gouvernance)[252] de la première ébauche de proposition jusqu'à la « Réunion spéciale Chefs » (durant laquelle les représentants des divers Cabinets négocient en ultime instance avant l'adoption par le Collège), en passant par la Consultation Inter-Services. Nous avons également eu accès à une mine d'informations, tous les documents relatifs aux différentes étapes du processus interne étant répertoriés et consultables sur l'intranet de la Commission.[253] De plus, notre stage nous a permis de replacer la politique de développement dans le cadre de la relation de l'Europe au monde, puisque nous avons également travaillé sur des questions liées aux relations extérieures, au commerce ou même à l'énergie.

Par-delà le cénacle de la Commission, nous avons pu également nous familiariser avec le terrain bruxellois, en nous rendant à de nombreuses conférences,[254] en assistant à des réunions de la Commission du Développement du Parlement, ou encore en nous infiltrant dans celle d'un groupe de travail du Conseil. Surtout, notre présence à Bruxelles -et le statut acquis grâce à notre 'poste' au sein du Cabinet- nous a servi de tremplin pour obtenir des entretiens avec nos deux cibles principales : le personnel de la Commission et les représentants nationaux.

La parole des acteurs : l'apport crucial des entretiens

Au total, nous avons mené quarante-quatre entretiens entre 2006 et 2009 dans le cadre de notre travail de thèse. S'y greffent quatre entretiens effectués en 2004 pour notre travail de mémoire, les informations obtenues s'étant révélées pertinentes pour la présente recherche.[255]

Représentations permanentes	BE, DE, DK, EL, ES, FI, FR, IT, LU, NL, PL, RO,SE, UK.	14
Administrations des États membres	AFD(FR), DFID(UK), MAEE (FR), MAE (IT), SGAE (FR)	9
Commission européenne	Cabinet, DG AIDCO, DG DEV, DG TRADE, DG EMPL	17

[252] COM(2006)421. *La gouvernance dans le consensus européen pour le développement- vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne* [nous avons également assisté à une reunion de concertation de dernière minute entre la DEV et la RELEX, la Communication ayant fait l'objet de tensions extrêmes entre les deux DG].
[253] Par souci de respect de la confidentialité du travail de la Commission, nous n'exploitons pas ces documents dans le cadre de notre recherche, de même que nous ne révelons pas le contenu des réunions auxquelles nous avons assisté. Cependant, tous ces élements ont contribué à enrichir considérablement notre réflexion.
[254] Voir « Conférences » dans les Annexes bibliographiques.
[255] Voir « Liste des entretiens » en Annexes bibliographiques.

Missions permanentes États tiers	Etats-Unis, Norvège	2
Parlement européen	Députés	2
Autres	Journaliste, Professeur, ancien Ministre, Responsable programme de développement	4
Total	2004-2009	48

Comme le montre notre tableau, le gros de nos entretiens à été effectué auprès de membres de la Commission (17) ainsi qu'auprès de représentants nationaux à Bruxelles (14) et dans les capitales (9). L'un de nos principaux soucis a été d'obtenir un échantillon le plus représentatif possible, en évitant notamment un regard trop franco-français (si l'on avait choisi de multiplier les entretiens à Paris par exemple). Dans cette entreprise, nous avons buté sur plusieurs obstacles. À la Commission d'abord, nous avons essuyé plusieurs refus (ou n'avons simplement pas reçu de réponse) des membres contactés au sein de la DG RELEX. Cette incapacité à recueillir des témoignages de première main se traduit plus que probablement par un biais 'en faveur' de la DG DEV, au demeurant le véritable entrepreneur de la politique européenne de développement. Cette lacune évidente exceptée, nous avons pu rencontrer au sein de la Commission un vaste et divers éventail (tant par le niveau hiérarchique que par les questions traitées) de « communautaires » travaillant dans le développement.

En ce qui concerne le États membres, nous avons fait le choix de nous tourner vers les « Conseillers développement » au sein des Représentations permanentes, qui siègent dans les groupes de travail du Conseil. L'objectif était d'obtenir les témoignages de représentants de chaque 'bloc', afin de pouvoir confronter les perspectives, croiser les représentations, et vérifier ainsi la fiabilité du tableau d'ensemble obtenu. Là encore, la tâche a parfois été ardue. Par exemple, il nous a fallu plus d'un an et demi avant qu'un représentant britannique (le cinquième contacté) n'accepte de nous rencontrer ! Autre fait intéressant, il s'est révélé particulièrement difficile de recueillir les témoignages de représentants des Nouveaux États Membres (NEM) : la politique de développement étant nouvelle pour la plupart de ces États, ils ne disposent que peu de personnel qualifié, et le taux de *turnover* à Bruxelles est très important. Plusieurs représentants nous ont ainsi avoué être incapables de répondre à nos questions, dans la mesure où ils étaient encore en train de découvrir les dossiers. Au final, l'échantillon éventuellement obtenu nous semble néanmoins satisfaisant, puisque nous avons pu rencontrer les représentants des trois 'Grands', ainsi que des membres de chacun des 'blocs' identifiés au cours de nos recherches préalables, et confirmés par notre terrain. Par la suite, nous l'avons complété en effectuant des entretiens dans trois capitales (Paris, Rome, Londres), afin de comparer la perspective des « bruxellois » à celles de leurs homologues nationaux.

À de très rares exceptions près, les acteurs rencontrés ont fait preuve d'une remarquable liberté de parole, rendue possible par le format semi-structuré de nos entretiens.[256] Seuls deux d'entre eux (des représentants d'États membres) nous ont demandé de censurer ou d'amender certains de leurs propos. Si tous ne l'ont pas explicitement requis, nous avons fait le choix de ne mentionner le nom des personnes rencontrées qu'en annexe, et de maintenir leur anonymat dans le corps de la thèse. Afin que le lecteur dispose néanmoins des éléments de contexte nécessaires, nous précisons l'appartenance institutionnelle de la personne citée, sauf si la référence est trop explicite. Si le recours à l'anonymat total compromet quelque peu la valeur explicative du matériau recueilli, il nous semble néanmoins qu'il permet d'obtenir des témoignages plus riches, car (relativement) affranchis de la langue de bois diplomatique.

Naturellement, cette liberté n'empêche pas le patriotisme d'institution ou la normativité des représentations, tout témoignage devant être interprété avec les précautions qui s'imposent. Nous avons ainsi pris garde, lorsque certaines reconstitutions nous paraissaient suspectes ou biaisées, d'obtenir confirmation auprès d'autres interlocuteurs aux 'loyautés' différentes, afin de ne pas reproduire dans notre travail des reconstructions 'arrangées' présentées comme des 'vérités'. Au demeurant, les représentations et *self-perceptions* des acteurs constituent une information en soi : elles peuvent en effet permettre de jauger l'intériorisation des différentes identités du « nous », qu'elles soient institutionnelles, nationales, ou véritablement européennes. Au terme de nos entretiens, nous avons obtenu un tableau qui nous semble cohérent, et qui nous a grandement aidé à restituer toute la complexité et la richesse du processus d'européanisation de la politique de développement. De plus, comme le souligne Jacquot, les entretiens permettent, à défaut d'apporter des 'preuves' objectives, *« de mener une narration, de la rendre vivante et incarnée, car l'histoire d'une politique c'est aussi et surtout l'histoire d'actrices et d'acteurs ».*[257]

Le défi de la distance

Cependant, cette immersion bruxelloise est problématique. En effet, elle pose la question de la distance avec le milieu dans lequel on évolue, et avec les témoignages de ceux que l'on rencontre. Étant nous-même devenue « communautaire » pendant quelques mois, il nous a fallu

---

[256] Un guide de questions a été préparé pour chaque entretien, mais l'approche de la discussion a été informelle, laissant place aux commentaires spontanés, ainsi qu'aux vues, expériences et perceptions personnelles. Outre des questions adaptées à l'appartenance institutionnelle et/ou nationale, un ensemble de questions générales (« Quelle est la valeur ajoutée de l'UE dans le développement ? », « Comment envisagez-vous le futur de la politique de développement de l'UE sur le long terme ? »…) ont été posées (dans la mesure du possible) à tous nos interlocuteurs afin de tenter d'obtenir une vue d'ensemble.

[257] JACQUOT Sophie. *L'action publique communautaire et ses instruments. La politique d'égalité entre les femmes et les hommes à l'épreuve du gender mainstreaming*. Thèse pour l'obtention du doctorat de Science Politique, IEP Paris, dir. Pierre Muller, 2006, p.62.

un temps certain pour nous défaire de nos biais, et pouvoir porter un regard (plus) objectif sur notre sujet d'étude. La difficulté est augmentée par le fait qu'à la relative rareté de la littérature académique sur notre sujet répond *« une logorrhée écrite quasiment irrépressible »*[258] des institutions européennes. La masse de littérature grise accumulée lors de nos recherches - Communications de la Commission,[259] Conclusions du Conseil, Rapports parlementaires, innombrables discours… pour ne citer que quelques exemples - est absolument considérable. Contrairement à leur réputation, les institutions européennes (en particulier la Commission) pratiquent la transparence, leurs écrits étant facilement accessibles au public sur internet. À ce titre, les bases de données Eur-Lex (le droit de l'UE)[260] et Prelex (suivi des procédures interinstitutionnelles),[261] auxquelles s'ajoutent naturellement les sites des différentes institutions,[262] constituent des sources d'informations absolument intarissables. En outre, nous avons également dépouillé les archives des institutions européennes à Florence,[263] ce qui nous a encore davantage exposée à la parole 'officielle', ce aussi loin qu'en 1957 !

Afin de contrebalancer cette abondance de matériau communautaire, nous avons pu nous appuyer sur la littérature des ONG et des centres de recherche. La première est utile en ce qu'elle fournit généralement la perspective opposée en exerçant une fonction de 'surveillance' : par exemple, lorsque la Commission publie son rapport annuel de suivi des engagements, la confédération d'ONG européennes de développement CONCORD publie la semaine suivante son contre-rapport.[264] La seconde contribue à la production de savoir sur une politique certes relativement ignorée par la littérature académique 'classique', mais qui fait l'objet d'un vif intérêt lorsque l'on se redirige vers les sources 'alternatives' : plusieurs instituts de recherche européens mènent des programmes spécifiquement consacrés à la politique de développement de l'UE.[265]

Tout au long de notre recherche, nous avons cherché à combiner les apports théoriques, le matériau primaire du terrain et la littérature grise,[266] pour donner corps à un travail qui soit pas le produit de nos préconceptions, mais plutôt une analyse solidement ancrée dans les faits. Cependant, la démarche a été laborieuse, étant donnée la nature particulière de notre champ

---

258 *Ibid,* p.63.
259 Chaque Communication étant assortie d'un ou plusieurs documents de travail, ainsi que d'une étude d'impact.
260 EUR-LEX : http://eur-lex.europa.eu/
261 PRELEX : http://ec.europa.eu/prelex/
262 CE : http://ec.europa.eu/; Conseil : http://www.consilium.europa.eu/; PE : http://www.europarl.europa.eu/
263 Archives historiques de l'Union européenne (AHUE) : http://www.eui.eu/ECArchives/FR/
264 Par exemple : COM (2007)164. *Tenir les promesses de l'Europe sur le financement du développement* ; CONCORD. *Retenez vos applaudissements! Les gouvernements de l'UE risquent de ne pas tenir leurs engagements en matière d'aide*, avril 2007, 75p.
265 Au premier rang desquels : ECDPM (NL) www.ecdpm.org/; *German Development Institute* http://www.die-gdi.de ; *Overseas Development Institute* (UK) http://odi.org.uk/ ; FRIDE (ES) http://www.fride.org/
266 Outre les sources mentionnées, nous nous appuyons également sur la littérature des organisation internationales, particulièrement du CAD ; sur la littérature bilatérale des bailleurs ; ou encore sur la presse.

d'étude. Comme le souligne Rist, le développement s'apparente à une *« croyance »* faisant *« partie de notre religion moderne »*[267] : plus qu'une idée, c'est un idéal, auquel la communauté internationale ne peut renoncer. Dans ce cadre, la politique de développement a une *« vocation officielle qui suppose tant un altruisme fondamental qu'une nouvelle philosophie des rapports entre États ».*[268] Cette politique novatrice et 'morale', érigée en *« instrument de gestion de la mondialisation dans le sens d'une plus forte responsabilité collective, d'une réduction des inégalités et d'une plus grande équité »,*[269] représente incontestablement une alternative séduisante à la régulation par la force d'une anarchie anomique. Parallèlement, le projet européen incarne également un « idéal » de dépassement de l'anarchie par la coopération, d'ailleurs décrit comme tel dans le Préambule du *Traité de Rome*.[270] Ce *« paradis post-moderne »,*[271] réunit désormais un demi-milliard d'habitants, issus de 27 nations partageant une histoire sanglante, dans *« une zone de stabilité, de démocratie et de développement durable [qui] maintient la diversité culturelle, la tolérance et les libertés individuelles »* (selon la fameuse prose de la Commission).[272]

En somme, l'objet « politique de développement » comme l'objet « Europe » sont imprégnés de connotations morales souvent incantatoires, qui se répercutent jusque dans la littérature. Cette dernière est parsemée de références au « potentiel » de la politique de développement de l'UE, les analyses portant parfois davantage sur ce qu'elle *pourrait* être que sur ce qu'elle *est*. À l'inverse, lorsque l''idéal' déçoit, le jugement porte sur ce qu'elle *devrait* être, négligeant encore une fois ce qu'elle *est*. Louvoyer entre ces écueils est une tâche perilleuse. Nous avons tenté de construire une démonstration, et non un plaidoyer ou un réquisitoire à charge.[273] Nous avons cherché à faire preuve de mesure, à confronter les points de vues, à tester notre analyse afin d'offrir une perspective différente, que nous espérons informative et convaincante, sur cet objet méconnu qu'est « la politique de développement de l'Union européenne ».

---

[267] RIST Gilbert. *Le développement : histoire d'une croyance occidentale.* Paris : Presses de Sciences-Po, 2001, p.40.
[268] KESSLER Marie-Christine. *La politique étrangère de la France: acteurs et processus.* Presses de Sciences-Po,1999, p.298.
[269] NAUDET, SEVERINO, CHARNOZ, *op cit,* p.109.
[270] La formule figure toujours dans le Préambule du Traité post-Lisbonne *: « Résolus a affirmer par la constitution de cet ensemble de ressources, les sauvegardes de la paix et de la liberté, et appelant les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort* » [*Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, JO n°C115 du 9 mai 2008].
[271] KAGAN, *op cit*, p.87.
[272] EUROPEAID. *Manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'Union européenne,* 2009, p.41.
[273] Bien que nous ne disposions ni du recul ni de la réflexivité nécessaires pour juger de notre succès, nous sommes pleinement consciente que malgré tout, notre analyse est porteuse d'un fort biais pro-européen…

V. Présentation du plan

Notre recherche s'organise en trois chapitres, qui correspondent à autant d'incarnations de l'« Europe » et de son « modèle » dans la politique de développement.

Le premier chapitre traite de l'Europe dans son incarnation communautaire, et de la construction de son modèle original de politique de développement depuis 1957.

Dans une première partie, l'on s'emploie à replacer la politique de développement dans le cadre de l'intégration européenne. En mobilisant les divers apports théoriques, cette partie explore l'hypothèse d'une construction « par accident » : au gré des marchandages, des élargissements et de la dynamique de l'inertie, le processus d'intégration, fondé sur un acquis irréversible, s'approfondit inexorablement.

Dans un second temps, l'on s'attache au contraire à démontrer l'intentionnalité de cette construction, en étudiant comment l'Europe s'est servie de sa relation au Sud pour se doter, par le biais de sa politique de développement, d'une politique étrangère avant l'heure. Il s'agit donc de dévoiler le rôle crucial joué par le « *nouveau modèle de relations entre États développés et États en voie de développement* »[274] proposé par la Communauté dans l'émergence d'un acteur international, qui accomplit sa 'vocation' tout en défendant l'"intérêt européen' dans un monde interdépendant.

Pour conclure, l'on se penche sur l'institutionnalisation d'un modèle hybride, produit des dynamiques contradictoires ayant présidé à sa construction. La contribution communautaire aux rapports Nord-Sud, dont la spécificité est remise en cause dans le contexte de l'après Lomé, subit une métamorphose au tournant du Millénaire : 'repolitisée' et investie de nouvelles missions, la politique de développement se fait à la fois plus politique et plus européenne. L'« accident » de 1957, façonné au gré de contraintes endogènes et de chocs exogènes, devient ainsi officiellement l'*« une des composantes principales de l'action extérieure de l'Union européenne »*.[275]

Le second chapitre s'attache à analyser la fabrication d'un politique collective par une Europe plurielle, incarnée cette fois dans toute sa diversité. Le modèle est ici envisagé comme un prototype de gouvernance d'une politique *européanisée* à défaut d'être européenne.

Dans une première partie, l'on étudie l'européanisation comme un processus de compétition entre des États membres aux préférences à la fois intenses et divergentes. Après avoir élaboré un échiquier européen du développement à partir de la reconstitution des

---

[274] Préambule de la *Convention ACP-CEE de Lomé*, 28 février 1975.
[275] COM(2000)212. *La politique de développement de la Communauté européenne.*

préférences nationales, l'on entreprend de dévoiler les rouages de la fabrication d'un consensus qui permet de ménager les parties tout en faisant avancer l'« Europe ». Ensuite, l'on cherche à montrer que le *policymaking* n'échappe pas aux États membres, y compris hors des sentiers battus de la négociation au Conseil. L'européanisation se fait *avec* et *par* eux, les voies de leur influence étant multiples, bien qu'inégalement exploitées. L'objectif est ainsi de démonter le mythe de « Bruxelles », en mettant en lumière les interactions en coulisses d'un processus de fabrication collective, par-delà les compétences formelles.

Notre seconde partie envisage l'européanisation comme un apprentissage transformateur. Il s'agit d'esquisser les dynamiques d'émergence d'un « nous » européen, qui ne substitue pas aux « je » nationaux mais les imprègne et les complète. L'on s'attache ainsi à mettre en évidence le rôle déterminant joué par la Commission dans l'élaboration d'une politique fondée sur des mécanismes innovants de collaboration, d'incitation et de contrôle. Après avoir montré comment le États décident au Conseil, nous essaierons de voir pourquoi il s'engagent dans la voie d'une intégration approfondie. À la fois intéressé et intériorisé, le « nous » européen est également nourri de l'influence de la société civile, avant-garde d'une *polity* embryonnaire. Enfin, l'on portera un regard critique sur la portée de cet apprentissage, en montrant que l'européanisation se heurte à des résistances structurelles. La politique de développement de l'UE ainsi produite s'apparente à une construction inachevée et inachevable, mais néanmoins relativement fonctionnelle.

Notre troisième chapitre vise à s'interroger sur la capacité de l' « Europe », dans son incarnation collective, à se projeter sur la scène internationale en dépit de ses divisions intestines. Dans le débat politique comme théorique, la politique de développement est rituellement invoquée comme l'un des vecteurs de la (super)puissance de l'Union à l'international. Cette hypothèse, qui repose sur une corrélation automatique entre les ressources (les 60% de l'APD mondiale) et la puissance (qui n'est pas caractérisée), est cependant rarement explorée. En confrontant la « puissance modèle » à l'épreuve des faits, nous tenterons de jauger la capacité de l'Union à effectivement produire de l'influence par le biais de sa politique de développement.

Dans une première partie, l'on s'intéresse au rôle joué cette politique dans la mise en scène d'une « Europe » leader et modèle sur la scène internationale. En exploitant l'analogie dramaturgique, l'on explore ainsi les stratégies de projection d'une certaine image -généreuse et solidaire, porteuse de valeurs et influente- de l'Union. Cette image s'adresse au « monde » comme aux citoyens européens, participant simultanément de la projection externe et de la construction interne. L' « Europe » est ainsi réunifiée, la politique de développement lui permettant de s'incarner dans ses valeurs et d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment vis-à-vis de l'Autre américain.

Dans un second mouvement, l'on déplace le centre de gravité de l'analyse, pour se pencher sur la capacité de l'Union à agir et à s'affirmer comme *'une'* sur le terrain. La mise en œuvre constitue à la fois un test et une opportunité pour l'UE. Test, car les limites et contradictions du modèle/prototype de gouvernance collective rejaillissent lorsqu'il s'agit de *faire* et non plus de *dire*. Opportunité, car ledit modèle permet néanmoins à l'Union de s'ériger en pionnière de l'agenda de l'efficacité de l'aide, exerçant ainsi une influence décisive sur le terrain politique -et croissante sur le terrain 'physique'- à mesure que l'« Europe » émerge.

Notre troisième et dernière partie est conçue comme une mise en perspective. D'abord, l'on replace la politique de développement dans le contexte de l'action extérieure de l'Union, en mettant en lumière les ambivalences du concept de « cohérence des politiques pour le développement » et de sa mise en œuvre. Ensuite, l'on s'interroge sur la viabilité de la stratégie de la 'puissance modèle' à travers l'exemple de la promotion de l'agenda développement/climat. Enfin, pour conclure, l'on se tourne vers les perceptions du « monde » à l'égard de l' « Europe ». L'objectif est d'aborder le *« capabilities-expectations gap »*[276] en mettant en lumière sa dimension intersubjective plutôt que matérielle. Cette perspective complémentaire permet ainsi de 'boucler la boucle' : si l' « Europe » se construit par le « Sud » pour se projeter dans le monde et renforcer sa propre intégration, il convient de se pencher sur la manière dont cette construction est perçue par ceux à qui elle est adressée.

Chaque chapitre étant assorti d'une conclusion dressant le bilan par étapes de notre démonstration, la conclusion générale vise à ouvrir la réflexion, en s'interrogeant notamment sur les implications du Traité de Lisbonne pour la politique de développement de l'UE.

****

[276] HILL. "The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's international role…", *op cit.*

PREMIER CHAPITRE

LA CONSTRUCTION D'UN MODÈLE COMMUNAUTAIRE DE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT

Une intégration incrémentale

« La 'collision' entre une période coloniale qui touche à sa fin et une construction européenne qui démarre sera à l'origine d'une évolution surprenante. Fruit du hasard et de la nécessité, une véritable politique de coopération au développement va prendre forme petit à petit. Une politique que les auteurs du Traité de Rome n'avaient nullement imaginée ».[277]

Il peut paraître vain de s'atteler à analyser le processus de construction d'un « modèle » communautaire de politique de développement, alors que son existence même est sujette à controverse.[278] Précisons donc dès lors que la notion de « modèle » est ici dénuée de toute connotation normative. Elle désigne non pas un exemple, *« qui représente idéalement une catégorie »*[279], mais un prototype de *« catégorie, variété particulière, définie par un ensemble de caractères et à laquelle peuvent se rapporter des faits ou des objets réels ».*[280] Analyser le modèle communautaire en ce sens, c'est proposer une représentation simplifiée d'une contribution à la coopération au développement- celle de l' « Europe » dans son incarnation commune[281]- perçue, construite et projetée comme singulière. Il convient alors de s'interroger : comment se construit un modèle ? Qui le construit ? Pourquoi ? Quelles en sont les caractéristiques principales, les permanences et les changements ? Quelles dynamiques remarquables permettent d'aboutir à un modèle de plein droit ?

À la lumière de son cheminement historique, l'on peut distinguer deux dynamiques concomitantes et complémentaires ayant contribué à façonner le modèle communautaire. D'une part, l'on ne peut pas dissocier l'analyse de la construction d'une politique de développement du cadre plus large de l'intégration européenne. Comme le souligne Martin Holland, « *development policy is inextricably linked to the internal success of European integration* »[282], ce qui suppose de s'interroger sur la seconde pour comprendre la première. Ce lien intime entre développement et intégration corrobore l'idée qu'il existe un modèle communautaire, nourri par une dynamique endogène propre au sous-système de relations internationales qu'est le système européen (I).[283]

D'autre part, pour construire une politique extérieure comme la politique de développement, il faut qu'il y ait volonté d'exister et d'agir *dans* et *sur* les relations internationales.

---

[277] COMMISSION EUROPÉENNE. *Le dialogue Europe-Sud.*, 1989, p.22.

[278] Voir par exemple : DELCOUR Laure. « L'Union européenne : une approche spécifique du développement ? », *Mondes en développement*, vol 31, n°124, 2003-2004, p.77-94 ; ARTS, DICKSON(eds). *EU development cooperation: from model to symbol.* Manchester University Press, 2003, 156p ; GRILLI Enzo. *The European Community and the developing countries*. Cambridge University Press, 1993, 387p.

[279] *Le Petit Larousse illustré 2005*. Paris : Larousse, p.697.

[280] *Le Nouveau Petit Robert 2007* Paris : Dictionnaire Le Robert, p.1613.

[281] C'est-à-dire au sens strict de l'Union (politique communautaire), par opposition à l'incarnation collective de l'Union et ses États membres (« 27+1 » politiques).

[282] HOLLAND Martin. "When is foreign policy not foreign policy? Cotonou, CFSP and external relations with the developing world", *in* HOLLAND Martin (ed). *CFSP : the first ten years*. London: Continuum, 2004, p.116.

[283] HILL Christopher, SMITH Michael(eds). *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p.7 : *« the EU as a sub-system of international relations, by which we mean both the way in which it has dealt with its own 'foreign' relations, and its capacity to generate external collective action ».*

La formulation d'un projet européen face au Sud est ainsi nourrie des interactions entre l'Europe -entendue dans ce chapitre au sens communautaire- et le monde : le modèle est façonné (par les chocs exogènes, les contraintes structurelles, les accélérations de l'Histoire...) autant qu'il façonne (en apportant une contribution spécifique aux relations Nord/Sud) (II).

La distinction faite entre ces deux dynamiques est avant tout une construction de l'esprit visant à faciliter la reconstitution du modèle. Empiriquement, l'*inside* et l'*outside* n'évoluent pas le long d'une frontière étanche. Au contraire, ils se nourrissent l'un l'autre, dans un processus de « *linkage between the Union's internal processes of integration and policy-making, and the development of international relations* ».[284] C'est la combinaison des deux dimensions- les relations internationales de l'Europe et l'Europe dans les relations internationales- qui aboutit à un modèle bien particulier, prototype composite d'une politique extérieure commune (III).

[284] *Ibid,* p. 8.

PREMIÈRE PARTIE : Un édifice pris dans l'engrenage de l'intégration européenne

« L'Association est née (...) d'une nécessité politique d'ordre interne (...) Il fallait construire la Communauté européenne et elle ne pouvait être construite (...) qu'à condition de tenir compte de l'héritage colonial (...) L'Association a d'abord été un accident, puis une aventure, avant de devenir une politique ».[285]

Il serait trompeur de parler d' « intégration » dans le domaine du développement. En effet, si l'on suit l'ambitieuse définition d'Ernst Haas, l'intégration politique est entendue comme *« the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states ».*[286] Or, dans le cas de la politique de développement, l'évolution observée ne consiste pas à substituer un nouveau centre de pouvoir à des centres préexistants, mais plutôt à créer de toutes pièces un nouveau centre, n'ayant pas vocation à remplacer les autres, sinon à exister à leurs côtés. Les objectifs -pour peu qu'ils aient été pensés- sont donc bien plus modestes : il s'agit de donner un rôle à l'Europe communautaire face au Sud, sans pour autant priver les États membres du leur. S'il y a intégration européenne, il n'y a donc pas *intégration* des politiques de développement mais *construction* d'une politique au niveau communautaire.

En revanche, la dynamique de l'intégration européenne fournit le cadre dans lequel cette politique commune est élaborée, étoffée et approfondie. La citation en exergue est révélatrice : une fois une action lancée dans le cadre européen, elle a tendance à aller vers le « toujours plus », quantitativement comme qualitativement. Ce 'toujours plus' renvoie à un *« vouloir-faire collectif »*[287] que l'on pourrait appeler intégration, dans une acception moins ambitieuse que celle de Haas. C'est pourquoi les États membres tendent à faire preuve de circonspection avant de se lancer dans une « aventure », à l'image de la politique étrangère commune : *« once the commitments are made, they are difficult to back out of, which makes a genuine collective foreign policy an important Rubicon to cross ».*[288] Or, dans le cas de la coopération au développement, le Rubicon est franchi dès les origines, et

---

[285] AHUE, BAC 11/1972 carton 22/4. FERRANDI Jacques. *Assistance et Association. Communication à l'Académie des Sciences d'Outre-Mer.* Paris, 22 mai 1964, 20p. Entré à la Commission en 1958 comme chef de cabinet de Robert Lemaignen, Jacques Ferrandi a eu une influence considérable sur la construction de la politique communautaire de développement, notamment en tant qu'omnipotent directeur du FED. L'on a pu parler de « ferrandisme » à Bruxelles au même titre que de « foccardisme » à Paris.
[286] HAAS Ernst.*The uniting of Europe. Political, social and economic forces 1950-1957.* Stanford University Press, 1958, p.16.
[287] LE NAËLOU Anne. *Politiques européennes de développement avec les pays du Sud.* Paris : L'Harmattan, 1995, p. 33.
[288]ANDREATTA Filippo. "Theory and the European Union's international relations", *in* HILL, SMITH, *op cit*, p.30.

une mesure vouée à n'être que transitoire (l'Association) s'est muée en socle d'une politique globale. Cette évolution semble donc d'emblée justifier l'utilisation du terme néofonctionnaliste d' « engrenage » (*spillover*), dont la capacité d'entraînement est telle que les acteurs qui y sont pris ne peuvent qu'y réagir et s'adapter, mais pas le contrôler ou s'y soustraire.

Cependant, le recours aux enseignements de la théorie néofonctionnaliste, tout en éclairant certains aspects du processus de construction, ne peut suffire à expliquer l'ensemble des forces à l'oeuvre. Si l'idée d'engrenage est utile, l'étude historique de la construction du modèle tend néanmoins à confirmer la thèse de Keohane et Hoffmann selon laquelle *« successful spillover requires programmatic agreement among governments, expressed in an intergovernmental bargain »*.[289] Il faut donc éviter de chercher une explication univoque à la construction : suivant la mise en garde de Puchala évoquée en introduction,[290] nous nous garderons de nous comporter comme des aveugles face à un éléphant, convaincus à tort d'avoir percé à jour la « *nature of the beast* ».[291]

Par ailleurs, le recours à la théorie risque de donner un caractère faussement rationnel à la construction d'un édifice s'apparentant davantage à une *« Gothic cathedral, slapped together somewhat hapharzardly by different architects, at different times, using different materials »*[292] qu'à un bâtiment fonctionnel et esthétiquement cohérent. C'est pourquoi nous préférons parler de *construction* plutôt que de *conception* d'un modèle. L'image de l'édifice nous permet également d'imaginer ce modèle comme un échafaudage composite, s'avérant pourtant extrêmement résistant. Une fois la première pierre posée par « accident » (I), les fondations d'un modèle singulier (II), n'ont jamais cédé, malgré tous les chocs (III).

---

[289] KEOHANE Robert, HOFFMANN Stanley (eds). *The new European Community. Decisionmaking and institutional change*. Boulder : Westview Press, 1991, p. 17.
[290] PUCHALA, *op cit,* p. 267. Voir *supra*, p.4.
[291] RISSE-KAPPEN Thomas. « Explaining the nature of the beast : international relations and comparative policy analysis meet the EU". *Journal of Common Market Studies*, 1996, vol 34, n°1, p.53-80.
[292] SWEET STONE Alec, SANDHOLTZ Wayne, FLIGSTEIN Neil(eds). *The institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p.228.

Titre I. Un "accident"…

Le terme « accident » a été utilisé à maintes reprises[293] pour caractériser la naissance de l'Association « octroyée » par les États européens à ceux qui étaient alors les « pays et territoires d'outre-mer »[294] (PTOM). Pourtant, le terme induit doublement en erreur. D'une part, dans son acception la plus courante, il évoque *« un événement fortuit, imprévisible ».*[295] Or, si accident il y a eu, il a été provoqué et orchestré par la France, appuyée il est vrai par l'un de ces mouvements de l'Histoire qui a voulu que l'Europe se construise alors que l'Empire se défaisait. Ce serait laisser trop de place au hasard que de ne pas saisir les fortes tensions intergouvernementales qui ont présidé à cette naissance faussement accidentelle. D'autre part, un « accident », peut désigner *« ce qui « s'ajoute » à l'essence, peut être modifié ou supprimé sans altérer la nature ».*[296] L'Association de 1957 parait confirmer cette définition : il s'agit d'un cadeau fait à la France, alors qu'à sa création, l'Europe *« avait des choses bien plus importantes à faire que la coopération au développement ».*[297] Son éventuelle disparition au moment des indépendances, lorsque la construction européenne n'en était qu'à un stade embryonnaire, n'aurait donc probablement pas menacé l'intégration européenne dans son essence. Pourtant, l'engrenage une fois lancé, il est monté en puissance et ce qui était accidentel est devenu *« l'une des dimensions essentielles de la construction européenne* ».[298]

L'on ne peut ici retracer les étapes de cette transformation de manière exhaustive. Nous nous contenterons de proposer une reconstitution sélective, afin de mettre en lumière les dynamiques ayant imprégné la construction du modèle.

A. Le produit d'un marchandage houleux

Au commencement était la partie IV du Traité de Rome instituant l' «Association des pays et territoires d'outre-mer »[299]. Celle-ci voit le jour au terme d'un grand marchandage intergouvernemental illustrant parfaitement ces phases de *« hard interstate bargaining, in which credible*

---

[293] Outre Jacques Ferrandi, qui a maintes fois utilisé le terme, Jean-François Deniau a également qualifié la naissance de l'Association d' « accident historique ». [AHUEF, BAC 25/1980/1894, *Discours de JF Deniau*, 1972].

[294] Ces territoires sont, en fonction des textes, appelés PTOM ou TOM. Nous utilisons l'expression du Traité de Rome, à savoir PTOM. Territoires français : Afrique Occidentale Française, Afrique Équatoriale Française, St Pierre et Miquelon, l'Archipel des Comores, Madagascar, Nouvelle-Calédonie, Côte française des Somalis, Établissements français d'Océanie, Terres australes et Antarctiques, République autonome du Togo, Territoire sous tutelle du Cameroun. Territoires belges : Congo belge, Ruanda Urundi. Somalie sous tutelle italienne. Nouvelle-Guinée néerlandaise.

[295] *Le Nouveau Petit Robert 2007*, p.16.

[296] *Le Nouveau Petit Robert 2007*, p.16.

[297] Entretien avec un fonctionnaire national.

[298] COM(82)640, 4 octobre 1982. Mémorandum de la Commission au Conseil. *La politique communautaire de développement*. In *Bulletin des Communautés européennes*, Supplément 5/82.

[299] L'Association fait l'objet de la Quatrième partie du Traité (articles 131 à 136). Elle est également mentionnée dans le Préambule et dans la Première partie sur « Les principes » (article 3).

threats to veto proposals, to withhold side-payments, and to form alternative alliances excluding recalcitrant governments carried the day. The outcomes reflected the relative power of states »[300]analysées par Andrew Moravcsik. L'ouverture des archives et les nombreux travaux sur le sujet[301] aidant, l'on en sait maintenant assez pour affirmer que l' « accident » n'avait en effet, pour la France, rien de fortuit. Il apparaît donc crucial de restituer à grands traits le processus d'élaboration et d'imposition de la « préférence »[302] française pour l'Association.

L'Association est souvent présentée comme une *« bonne affaire »*[303] pour la France. De fait, il est indéniable que les considérations financières ont joué un rôle fondamental dans la détermination française à inclure les PTOM dans la négociation. L'inquiétude prédomine en effet en France quant à la capacité du pays à *« assumer à elle seule les charges*[304]*»* de l'aide au développement dans les PTOM, estimées à 175 milliards de francs par an.[305] L'opportunité d'un partage de ce fardeau *via* un fonds d'investissement commun paraît donc naturellement alléchante. A ces arguments de poids s'ajoutent des considérations politiques. Dans le contexte de l'Union française *« il semble impossible de réserver à la seule métropole les avantages attendus du Marché Commun et d'en exclure les TOM »*[306]. La zone franc constitue déjà une union douanière qui pourrait s'avérer incompatible avec le Marché Commun si une symbiose des deux processus d'intégration n'est pas mise en oeuvre. Des motifs moins avouables président également à la décision française[307]: à l'heure où la présence en Algérie est violemment contestée à l'ONU, une construction eurafricaine pourrait être interprétée comme une démonstration de solidarité. Enfin, forte de son rôle de catalyseur d'un grand partenariat eurafricain, la France se retrouverait en position de force vis-à-vis de l'Allemagne. L'ensemble de ces raisons fait que, malgré sa crainte de

---

300 MORAVISCIK Andrew. *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht.* Ithaca, New York : Cornell University Press, 1998, p. 3.

301 Entre autres : MIGANI Guia. *La Francia e l'Africa sub-sahariana, 1957-1963 : storia di una decolonizzazione fra ideali eurafricani e politica di potenza.* Dottorato di ricerca, Storia delle relazioni internazionali, Università degli Studi di Firenze/IEP Paris, dir. Antonio Varsori, Maurice Vaisse, 2004 ; CLAEYS Anne-Sophie. *La France et la « politique africaine de l'Europe » 1957-2002.* Thèse pour l'obtention du doctorat en Science Politique, IEP Bordeaux, dir. Daniel Bach, mai 2004 ; SCHREURS Rick. "L'Eurafrique dans les négociations du Traité de Rome, 1956-1957", *Politique africaine*, mars 93, n°49, p.82-92 ; GUILLEN Pierre. "L'avenir de l'Union française dans la négociation des Traités de Rome", *Relations internationales*, printemps 1989, n°57, p.103-112 ; COSGROVE-TWITCHETT Carol. *Europe and Africa: from Association to partnership.* Farnborough: Saxon House, 1998, 195p ; BITSCH Marie-Thérèse, BOSSUAT Gérard. *L'Europe unie et l'Afrique. De l''idée de l'Eurafrique à la Convention de Lomé I.* Bruxelles: Bruylant; 2005, 471p.

302 Avant d'étudier les marchandages eux-mêmes, Moravscik suggère d'analyser le processus de formation des préférences nationales. Nous reprenons sa terminologie, sans pour autant prétendre appliquer sa méthode.

303 TURPIN Frédéric. « L'Association Europe-Afrique : une « bonne affaire » pour la France dans ses relations avec l'Afrique (1957-1975) ? », *in* BITSCH, BOSSUAT (eds), *op cit,* p. 345-359.

304 Archives MAEF, DE/CE 719, 017. Note : Participation de la France au Marché Commun compte-tenu de ses responsabilités d'Outre-Mer, 24 Mai 1956, p.2.

305 Archives MAEF, DE/CE 719, 032. *Note d'information sur les territoires d'Outre-mer et le Marché Commun*, p.3.

306 *Ibid*, p.2.

307 Pour une analyse plus approfondie de la question, voir MIGANI, *op.cit*, p. 73-113.

voir son lien exclusif avec ses colonies parasité par l'interférence de ses partenaires, la France décide de faire de l'inclusion des PTOM une condition *sine qua non* à son adhésion.

Reste à convaincre ses partenaires de s'engager : commence alors le *« Mother of all bargainings ».*[308] Si la Belgique semble *a priori* disposée à suivre la France dans cette « aventure », le Luxembourg et l'Italie se contentent de ne pas faire obstruction, sans pour autant vraiment soutenir le projet. Leur soutien réservé reflète une réticence avant tout financière. Dépourvu de colonies, le Luxembourg envisage avec peu d'enthousiasme de partager le fardeau français. L'Italie, qui vient de lancer un ambitieux plan de développement du *Mezzogiorno*, craint non seulement d'être sollicitée financièrement, mais également de voir les aides qui lui ont été promises pour 'son' Sud accaparées par un autre plus lointain.[309] L'Allemagne, « puissance non-possessionnée » cherchant à se défaire des stigmates de son propre passé, n'a guère envie de se voir associée à la politique coloniale française.

De plus, elle partage avec les Pays-Bas une vision très différente de celle de la France quant à l'attitude à adopter vis-à-vis du 'Sud'. Alors que la France propose d'accorder des préférences commerciales et une aide financière à une région bien précise du monde- peu ou prou sa zone d'influence coloniale- l'Allemagne et surtout les Pays-Bas prônent le libre-échange et l'ouverture à un ensemble beaucoup plus large de pays. Cette division n'est en rien passagère : la ligne de fracture entre « régionalisme » à la française et « mondialisme » à la hollandaise imprègne toute l'histoire de la relation de l'Europe communautaire au Sud. Les préférences exprimées lors de la négociation du Traité de Rome vont donc marquer l'ensemble des négociations intergouvernementales successives, dont l'issue variera en fonction du pouvoir relatif des acteurs. À Rome, c'est la France qui a 'gagné', en ayant recours à une panoplie de tactiques de négociation allant du plaidoyer à la menace de défection.

La stratégie française se dessine en amont de la Conférence de Venise des 29 et 30 mai 1956. Gaston Defferre, Ministre de la France d'Outre-Mer, écrit au Président du Conseil Guy Mollet pour l'exhorter à inclure le problème de l'Outre-Mer dans les négociations. Sa position est claire : *« la seule solution admissible consiste dans une entrée simultanée dans le Marché Commun de la France et de ses territoires d'Outre-Mer ».*[310] Le gouvernement le suit, tout en prenant soin de ne pas paraître trop intransigeant trop tôt. A Venise, le rapport des experts de la CECA ne fait pas mention de

---

[308] Nous faisons ici une référence ironique à une expression qualifiant le Traité de Maastricht de *« Mother of All Spill-Overs »*. Elle est rapportée par Philippe Schmitter dans « Haas and the legacy of neofunctionalism », *Journal of European Public Policy*, April 2005, vol 12, n°2, p. 269, note n°7.
[309] PACIFICI Lorenzo. "L'Italie et la question de l'Association des PTOM au cours des négociations pour la création de la CEE", *in* BITSCH, BOSSUAT, *op cit*, p. 253-268.
[310] Cité dans MIGANI Guia, *op cit*, p.79.

l'inclusion des PTOM : la France saisit l'occasion de la Conférence pour faire savoir que *« tout en acceptant le rapport comme base de négociation, [elle] ne pouvait participer à un Marché Commun dont les territoires d'Outre-Mer seraient exclus ».*[311] Cependant, loin de vouloir rentrer immédiatement dans une négociation qu'elle pressent conflictuelle, elle suggère que, *« compte tenu de la complexité de la question »*[312], les Ministres des Affaires Étrangères soient appelés à se prononcer à une date ultérieure. Ce faisant, la délégation française signale l'importance politique de la question à ses yeux, tout en s'arrogeant le droit d'initiative pour la suite. Cela qui lui permet de maîtriser le calendrier et le cadre de la négociation.

La première étape consiste à se trouver un allié parmi les Cinq : c'est chose faite avec la Belgique, elle aussi désireuse d'associer ses colonies au Marché Commun. Les deux pays présentent ainsi au mois de novembre 1956 un *« rapport commun définissant les conditions fondamentales de l'Association progressive des territoires d'Outre-Mer au Marché Commun ».*[313] Il y est proposé d'associer (et non plus d'intégrer) les PTOM et d'ouvrir progressivement leurs marchés aux partenaires européens. En échange, il est demandé à ces derniers d'accorder un débouché préférentiel aux productions des PTOM, et de participer à un fonds d'investissement pour leur développement. Il est par ailleurs précisé que *« l'initiative des programmes devait rester de la compétence exclusive des autorités responsables »,*[314] c'est-à-dire d'une métropole qui se verrait ainsi appuyée financièrement sans pour autant perdre le contrôle des opérations. À la suite de ce rapport, la France présente officiellement la requête d'Association des PTOM le 16 novembre 1956.

L'accueil réservé a ces propositions est pour le moins mitigé : *« la délégation allemande fit valoir que (…) l'ouverture d'un marché nouveau ne l'intéressait guère (…) La délégation italienne fut réservée (…) inquiète de la concurrence (…) La délégation hollandaise souligna que les avantages offerts étaient sans commune mesure avec les sacrifices demandés ».*[315] Surtout, les Quatre, *« sans nier l'importance du problème pour la France, tinrent tout d'abord à marquer qu'ils n'entendaient prendre aucune responsabilité politique, directe ou indirecte, dans les TOM ».*[316] Même l'alliance avec la Belgique s'avère fragile : si les deux puissances coloniales s'accordent sur le principe de l'Association, leurs conceptions n'en sont pas moins très différentes, notamment sur le plan commercial.[317]

---

311 Archives MAEF, DE/CE 719, 032. *Note d'information sur les territoires d'Outre-mer et le Marché Commun*, p.1.
312 Archives MAEF. Papier *Wormser. Dossier n.30. Communiqué publié à l'issue de la conférence des Ministres des Affaires étrangères tenue à Venise les 29 et 30 mai 1956.*
313 Archives MAEF, DE/CE 719, 032. *Note d'information sur les territoires d'Outre-mer et le Marché Commun*, p.4.
314 *Ibid*, p.5.
315 *Ibid,* p.6.
316 *Ibid*, p.6.
317 Archives MAEF, DE/CE 719, 024 . *Note : Conversations franco-belges sur l'extension du Marché Commun aux TOM,* 19 juillet 1956 ; DUJARDIN Vincent. "Le monde politique belge face au traité d'Association des PTOM au Marché Commun", *in* BITSCH, BOSSUAT, *op cit,* p.301-318.

Face à ces résistances, ou plutôt à l'apathie de partenaires qui, au cours des deux mois suivants, *« se bornèrent à demander des précisions »,*[318] la délégation française réajuste son approche. Délaissant l'argumentaire économique et commercial, elle se place résolument sur le terrain des justifications politiques, faisant *« valoir (...) que l'effort qu'elle proposait (...) s'inscrivait dans le cadre général de l'aide aux pays sous-développés »* et qu'*« il convenait de faire preuve de la solidarité de l'Europe à leur égard ».*[319] Jouant du contexte de la Guerre froide, elle agite le spectre de la désertion: *« Si l'Europe se désintéressait d'eux, serait-il possible de garder longtemps ces pays dans l'orbite occidentale ? ».*[320] Ces arguments politiques se révèlent bien plus efficaces que les promesses économiques. La France se réjouit alors d'avoir réussi,*« en isolant la délégation hollandaise, [à faire] accepter par la majorité le double principe de l'opportunité politique d'une Association des TOM, et de l'opportunité d'un fond d'investissement ».*[321]

Cependant, la partie n'est pas gagnée. Un groupe *ad hoc,* sous la présidence du Belge Albert Hupperts, est chargé d'examiner les problèmes posés par le mémorandum franco-belge. Il remet son rapport le 20 décembre 1956. Robert Marjolin[322] estime que *« l'Allemagne, pour des raisons politiques notamment, pourrait se rallier à l'essentiel de nos vues »*[323] et entraîner les Pays-Bas dans son sillage. Pourtant, la délégation allemande soumet en janvier 1957 une contre-proposition, jugée inacceptable par la diplomatie hexagonale et bien accueillie par les autres délégations. Le principe de l'Association y est reconnu, mais les dispositions commerciales, et surtout financières, en sont moins profitables pour la France. Dans la dernière phase des négociations, l'Association des PTOM devient ainsi *« le point le plus délicat des débats »*[324]*,* et la France redoute de se trouver dans une position isolée face à une coalition ralliée aux propositions allemandes.

Elle fait donc quelques concessions, acceptant notamment que l'aide européenne se contente de compléter- et non de se substituer à- l'aide française. Elle propose également que le principe de l'Association soit fixé dans le Traité, mais *« de ne la réaliser que progressivement par série de conventions successives portant sur des périodes limitées ».*[325] Parallèlement, elle réitère la position énoncée par Robert Marjolin le 22 novembre 1956, à savoir que *« le gouvernement français refusera d'entrer dans le Marché Commun sans que les territoires d'outre-mer y soient associés* ».[326] Cet ultimatum est renforcé par le débat sur le Marché Commun du 22 janvier 1957 à l'Assemblée Nationale, dont le vote positif est clairement conditionné à l'inclusion des PTOM. Ainsi, malgré leurs réticences, les

---

318 Archives MAEF, DE/CE 719, 032. *Note d'information sur Les territoires d'Outre-mer et le Marché Commun,* p.6.
319 *Ibid*, p.7.
320 *Ibid*, p.7.
321Archives MAEF, DE/CE 719, 190. *Télégramme au départ, Paris/Bruxelles*, 3 novembre 1956.
322 Vice-président de la délégation française lors des négociations du Traité de Rome. Il sera Commissaire de 58 à 67.
323 Archives MAEF, DE/CE 719, 221. *Note pour Monsieur Wormser : POM et Marché Commun*, 26 décembre 1956.
324 Documents diplomatiques français, 1957, Tome I. *Lettre de M. Bousquet à M. Pineau, 28 janvier 1957*, p. 162.
325 Archives MAEF, DE/CE 719, 032. *Note d'information sur Les territoires d'Outre-mer et le Marché Commun*, p.8.
326 Dans SCHREURS Rick, *op cit*, p.88.

« partenaires » n'ont guère le choix, qu'ils soient Allemands (*« the German government had no choice but to accept the French demands concerning the overseas territories, if it did not want to put the whole project at risk »*[327]), ou Hollandais (*« given the circumstances they had no other choice than to go along with it. Political realities- notably the condition sine qua non put forward by France- could not be denied »*[328]). La réalité politique, c'est que la France est en position d'imposer ses préférences. Il ne peut y avoir de Marché Commun sans elle. Profitant de cette réalité crue – et d'un échéancier qui se fait pressant- elle se livre à un chantage explicite (*« en nous voulant nous, on prendra aussi l'Outremer »*[329]) auquel ses partenaires ne peuvent que céder.

Reste un dernier point épineux à régler, le montant et la répartition des contributions financières. Une conférence des Chefs d'État et de Gouvernement est convoquée à Paris les 18 et 19 février 1957 et donne lieu à un accouchement au forceps, relaté par Paul-Henri Spaak :

« La question discutée présentait des aspects financiers importants, mais des aspects politiques et psychologiques plus importants encore. Il s'agissait de demander aux Italiens et aux Allemands qui, après les guerres de 1914 et de 1940, avaient été privés de leurs colonies et dont certaines appartenaient maintenant à leurs partenaires, de contribuer aux développements décidés par ceux-là. Objectivement, ce n'était pas facile à obtenir (...) La discussion fut épique (...) Finalement à l'aube du 20 février, la solution fut trouvée. Adenauer une fois de plus, en cette circonstance, montra ses qualités d'homme d'État. La contribution de l'Allemagne était égale à celle de la France, et c'étaient les territoires liés à cette dernière qui étaient les grands bénéficiaires de l'opération ».[330]

Ce sauvetage *in extremis* a lieu après un tête-à-tête entre Adenauer et Mollet. Un diplomate néerlandais ironise que *«Every minute in that conversation costs Herr Adenauer at least a million ».*[331] L'Association des PTOM représente ainsi littéralement le prix à payer par l'Allemagne pour sa réintégration dans le concert européen. Les Pays-Bas et la Belgique acceptent par ailleurs d'augmenter leurs contributions pour éviter un échec des négociations.[332] Côté français, c'est la satisfaction qui prévaut, l'essentiel ayant été obtenu. Le député Léopold-Sedar Senghor,

---

327 THIEMEYER Guido. "West German perceptions of Africa and the Association of Overseas territories with the Common Market 1956-1957", *in* BITSCH, BOSSUAT, *op cit*, p.280

328 HARRYVAN Anjo, VAN DEN HARST Jan. "A bumpy road to Lomé. The Netherlands, Association, and the Yaoundé Treaties, 1956-1969", *in* BITSCH, BOSSUAT, *op cit*, p.324

329 Cité dans MIGANI, *op cit*, p.93.

330 SPAAK Paul-Henri. *Combats inachevés. De l'espoir aux déceptions*. Paris : Fayard, 1969, p.95.

331 Rapporté dans MORAVCSIK, *op cit*, p.148.

332 HARRYVAN, VAN DEN HARST, *op cit*, p.323. Spaak raconte également qu'à son retour à Bruxelles, il est confronté à l'hostilité du Conseil des Ministres, et particulièrement du Premier ministre Van Acker, mécontent que, *« emporté par l'enthousiasme et pour donner l'exemple »* (SPAAK, *op cit*, p.96), Spaak ait consenti à une participation financière belge à l'Association plus élevée que la néerlandaise. Il est intéressant de noter que Spaak avait tout intérêt à ce que les négociations aboutissent, étant donné son rôle personnel dans le processus de négociation du Traité de Rome : le soutien de la Belgique à la position française n'est à ce titre pas anodin.

« Eurafricain » convaincu dont le groupe s'était abstenu lors du précédent vote sur le Marché Commun, note ainsi avec satisfaction que *« les critiques formulées par les élus ultramarins (...) ont permis en fait, d'obtenir de nos cinq partenaires les conditions que les peuples d'Outre-mer mettaient à leur Association au Marché Commun ».*[333]

B. Un acquis irréversible

La négociation de la Partie IV du Traité de Rome est déterminante pour la construction de la politique communautaire de développement. D'abord, parce que les bases du modèle y sont jetées : dispositions commerciales favorables et aide financière sont jugées complémentaires, le credo de la Communauté pouvant se résumer dès l'origine à « trade *and* aid ». Ensuite, parce que sa nature hybride va marquer toutes les évolutions postérieures. En effet, de manière paradoxale, l'Association devient *« une option fondamentale »*[334] du Traité, alors même que certains ne la voulaient que transitoire, et qu'elle était destinée à faire l'objet d'une nouvelle négociation intergouvernementale tous les cinq ans. Enfin, les préférences affichées par les acteurs à Rome vont demeurer remarquablement stables, et marquer les négociations successives. Les compromis trouvés au fil de l'histoire expliquent pour une grande partie la physionomie du modèle communautaire actuel ; ils lui ont permis de survivre, après avoir frôlé la rupture par deux fois.

Les dispositions de la partie IV sont en effet pratiquement mort-nées. L'accélération du rythme des indépendances en 1960 confronte la Communauté à un vide juridique[335] et à la nécessité de revoir ses rapports avec des pays devenus souverains. Un accord transitoire est trouvé pour que l'Association continue à fonctionner jusqu'à échéance de la première Convention, le 31 décembre 1962. Au-delà de cette limite, la France constate que *« la prorogation du régime d'Association (...) ne pourra être obtenue qu'au prix d'une nouvelle négociation politique avec nos partenaires ».*[336] Or, pour l'Allemagne et les Pays-Bas, les indépendances constituent une occasion rêvée de mettre fin à un accord accepté uniquement pour sauver le Marché Commun, et de *« sortir du cadre étroit de l'Association afin de tenir compte dans une politique d'ensemble à l'égard des pays sous-développés des intérêts de tous les pays africains et latino-américains ».*[337]

La fracture de Rome est donc rouverte, et la rupture possible: *« deux thèses opposées sont en présence. L'une, soutenue dans certains milieux néerlandais et allemands (…) tendrait à substituer au régime*

333Débat à l'Assemblée nationale, le 4 juillet 1957. Voir http://www.traitederome.fr/

334 BOUVIER Paule. *L'Europe et la coopération au développement. Un bilan : la Convention de Lomé.* Bruxelles : Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 1980, p. 13.

335 VIGNES Daniel. *L'Association des Etats africains et malgache à la CEE.* Paris : Armand Colin, 1970, p. 13-20.

336 Archives MAEF, DE/CE 723, 030. *Télégramme à l'arrivée. Bruxelles/Paris,*13 septembre 1961.

337 Archives MAEF, DE/CE 723, 231. *Télégramme à l'arrivée. Bruxelles/Paris,* 3 Décembre 1960.

actuel de l'Association (…) un ensemble de règles communes en matière d'échanges commerciaux et d'investissements. L'autre thèse, que nous [la France] n'avons cessé de défendre, affirme au contraire la nécessité non seulement de faire profiter pleinement les associés des bénéfices de l'Association, mais encore d'accroître si possible ces avantages».[338] Encore une fois isolée (à l'exception du soutien de la Belgique), la France rappelle ses partenaires aux obligations contractées dans le Traité, et use de la menace, notant par exemple que « *dans une affaire comme celle-ci, la République fédérale devrait éviter de nous contrarier* »[339] ou, « *qu'à défaut d'une solution européenne satisfaisante, la France serait amenée en ce domaine à suivre partiellement son effort solitaire, au prix d'importantes dérogations au Traité de Rome et au risque de compromettre la construction politique et économique de la Communauté européenne* ».[340]

Le salut de l'Association ne vient pourtant non pas des jeux de pouvoir européens, mais du continent africain. Appelés à se prononcer, les PTOM devenus EAMA[341] soutiennent massivement[342] la continuation de l'Association, à l'instar d'Houphouët Boigny affirmant que « *l'avenir c'est d'associer l'Europe regroupée à l'Afrique regroupée* ».[343] C'est un succès pour la France, qui y voit une validation de sa politique de décolonisation et un argument de poids face à ses partenaires. En effet, ceux-ci sont sensibles aux risques politiques d'une rupture brutale des liens tissés avec ces pays : 'punis' pour avoir osé devenir indépendants, ils pourraient être tentés de se tourner vers le bloc communiste. Politiquement, il vaut mieux que l'accident suive son cours.[344]

La Convention de Yaoundé est donc signée le 20 juillet 1963, enclenchant définitivement l'engrenage qui transformera le transitoire en permanent. Avec elle, *« l'Association qui avait été octroyée (...) est devenue une politique, c'est-à-dire un acte librement négocié et conclu entre des partenaires placés sur un pied d'égalité ».*[345] Yaoundé I est suivie en 1969 de Yaoundé II, qui lui *« ressemble comme une soeur »*[346]. Elle marque *« non pas une filiation mais une permanence. L'Association n'est pas renouvelée, elle*

---

338 Archives MAEF, DE/CE 723, 278. *Note : Avenir de l'Association à la Communauté Économique Européenne des pays et territoires d'outre-mer,* 15 décembre 1960.
339 Archives MAEF, DE/CE 723, 250. *Télégramme à l'arrivée*, *Bonn/Paris*, 8 Décembre 1960.
340 Archives du Conseil, CM2 1962, 18a. *Procès-verbal de la session restreinte du Conseil de la CEE tenue à l'occasion de la deuxième réunion ministérielle du Conseil de la CEE et des EAMA*, 12 mai 1963.
341 États Africains et Malgache Associés, au nombre de 18 : Burundi, Cameroun, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République du Congo Brazzaville, Côte d'Ivoire, Dahomey, Gabon, Haute-Volta, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sénégal, Somalie, Tchad, Togo.
342 À l'exception de la Guinée et de la Nouvelle-Guinée, les États indépendants ont manifesté dès 1960 le souhait de voir l'Association continuer, et l'ont réaffirmé lors de la Conférence interparlementaire eurafricaine de juin 61.
343 « L'Europe et les États africains associés à la recherche d'une forme de coopération », *L'Économie*, 31/05/62,.
344 Ces arguments semblent par exemple avoir convaincu les Pays-Bas d'accepter un renouvellement de la Convention. Voir HARRYVAN, VAN DEN HARST, *op cit,* p.327-328.
345 AHUE, BAC 25/1980, carton 1325/1. FERRANDI Jacques. *Une expérience d'aide au Tiers-Monde : l'Association des Etats africains et malgache à la Communauté*, 11p.
346 FERRANDI Jacques. "Le renouvellement de la Convention de Yaoundé. Une Association intelligente", *Le Monde*, 29/07/69.

continue ».[347] Vient ensuite la Convention de Lomé, qui change radicalement la façon dont l'Association fonctionne, élargit ses prérogatives et le nombre de ses membres, mais ne modifie pas sa structure de base. De Lomé I à Lomé IV, l'on assiste également à des *« adaptations successives dans un cadre inchangé ».*[348] Chacune des Conventions marque néanmoins une avancée, à l'image de la mise en place d'institutions paritaires avec Yaoundé, de l'invention du Stabex et du Sysmin avec Lomé, ou encore de la constitution du groupe ACP.[349] Le changement est également sémantique : l' « Association » disparaît avec Yaoundé et le « partenariat » naît avec Cotonou. L' « accident » n'en est plus un et devient une politique. L'anomalie communautaire qu'est la division du 'Sud' entre un groupe régional issu de l'histoire coloniale et le reste des pays en développement, quant à elle, demeure.

Il faut attendre 1996 pour que la construction particulière héritée du Traité de Rome soit explicitement remise en cause. Paradoxalement, Lomé IV, qui a vu le jour en 1990 dans un climat de désillusion de part et d'autre, est signée pour dix ans au lieu des cinq habituels. La négociation du huitième FED en 1995 (Lomé IVbis) est extrêmement tendue entre partenaires européens : pour sauver 'son' Association face à un « *front du refus* »[350] mené par la Grande-Bretagne, l'Allemagne et les Pays-Bas, la France est contrainte d'accepter d'augmenter sensiblement sa contribution. En 1996, la Commission décide donc de lancer une vaste réflexion sur l'avenir du partenariat UE-ACP, et publie en 1996 un *Livre vert sur les relations entre l'UE et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle* qui proclame la « *nécessité de revoir le cadre général* »[351] du partenariat. L'un des principaux négociateurs pour la Commission résume : *« l'idée du livre vert ACP, c'était d'arrêter de faire ce qu'on faisait depuis Yaoundé. Il fallait voir si les ACP faisaient encore sens, et s'enrichir du débat ».*[352] En effet, la pertinence d'un groupe ACP, qui n'est *« ni un groupement politique ni une entité économique »*mais un ensemble *« constitué pour des raisons à caractère essentiellement historique »,* est contestée.[353]

Quatre scénarios sont envisagés pour le futur du partenariat ; le *« statu quo moyennant certaines adaptations »* est présenté comme la situation la moins désirable, et la non-reconduction est explicitement présentée comme une option. Le champ lexical du *Livre vert* est celui de la rupture, du changement, du « bouleversement ». Fruit à la fois d'une lassitude interne et des évolutions du contexte international, il semble appeler une réponse radicale.

---

347 *Ibid*
348 COM (final 96)570. *Livre vert du 20 novembre 1996 sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat.*
349 Afrique Caraïbes Pacifique : on compte aujourd'hui 79 pays ACP (voir Annexe III : Liste des pays ACP).
350 CALLE Marie-France. "Bras de fer sur le montant du 8ème FED", *Le Figaro Économie*, 22/06/95.
351 *Livre vert..op cit* [nous n'avons eu accès qu'à une version électronique, sans numéros de pages]
352 Entretien à la DG DEV.
353 *Livre vert..op cit.*

La révolution n'a pas eu lieu. L'Accord de Cotonou est signé le 23 juin 2000 entre les 15 pays de l'UE et les 79 États ACP. Le Secrétariat Général ACP commente ainsi sa signature:

« As initially envisaged and anticipated the new Convention was to be all things to all men. The EU envisaged a Convention completely rewritten (...) The product of these unusually protracted negotiations is a Convention not radically different in substance from its predecessors. It does not materially reflect discontinuity with Lomé (…) and even the states eligible to automatically sign the agreement remain the same (...) for the moment, most of the current elements are rolled over ».[354]

Côté européen, encensé (par les officiels qui louent sa dimension partenariale et l'accent mis sur la lutte contre la pauvreté), ou décrié (par les ONG et les chercheurs, qui dénoncent le « déclassement » des ACP, le glissement vers l'idéologie néo-libérale et la politisation asymétrique), l'Accord est au contraire présenté comme un changement drastique. Sur le fond - nous aurons l'occasion d'y revenir- une nouvelle étape est incontestablement franchie à Cotonou ; mais sur la forme, la continuité prévaut. Les ACP constituent toujours un groupe à part dans les relations extérieures communautaires, domaine exclusif de la DG Développement ; les institutions paritaires perdurent ; le FED demeure *« l'instrument spécifique de l'aide communautaire au développement des ACP ».*[355] Ce dernier point est important, car le maintien du FED hors du budget communautaire confirme la dimension éminemment intergouvernementale de la relation UE-ACP, et laisse présager des négociations futures furieusement semblables aux précédentes.

La chronique d'une rupture toujours annoncée et jamais consommée fait ainsi partie des paradoxes du modèle communautaire : *« Much has been devoted to burying Lomé without appearing to do so. By Lomé IV in 1990 it was arguably brain-dead, if a Convention can so be. Yet it was renewed for a further ambitious ten years, and not five as before. Cotonou capped that in the EU fantasy world of 2000 by being signed for* ***twenty*** *years ».*[356] De même, si l'on en croit un fonctionnaire de la DG Développement: *« Le concept ACP est complètement bidon (...) c'est une construction montée de toutes pièces par nous (...) mais le processus de changement prendra encore au moins dix ou quinze ans ».*[357]

La relation UE-ACP apparaît à la lumière de son histoire comme la survivance d'une Association obsolète fondée sur un passé colonial révolu, perpétuée au fil de marchandages intergouvernementaux conflictuels. Malgré des remises en cause et des presque ruptures, cette relation particulière s'est maintenue tout en évoluant profondément. Elle illustre la formule éculée du « changement dans la continuité », résultante d'une complexe dynamique d'inertie.

---

[354] *Press release by the ACP General Secretariat on the conclusion of the successor agreement to the Lomé Convention*, 14/02/00,
[355] PETITEVILLE Franck. « La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation », *Revue française de science politique*, vol 51 n°3, juin 2001, p.436.
[356] HEWITT, WHITEMAN. "The Commission and development policy : bureaucratic politics in EU aid- from the Lomé leap forward to the difficulties of adapting to the twenty-first century", *in* ARTS, DICKSON(eds), *op cit*, p.144.
[357] Entretien à la DG DEV.

Titre II. ...porté par la force de l'inertie...

Mobiliser le concept d'inertie ouvre des perspectives fécondes pour appréhender le processus de construction de la politique communautaire de développement (PCD- ou politique de développement de la Communauté européenne), et plus particulièrement la survivance de l'exception ACP. D'une hypothèse simple -l'inertie constitue une force à part entière qui peut contribuer à façonner un modèle- dérive une multitude de pistes d'analyse, éclairées par les apports des divers courants théoriques sur l'intégration européenne.

Il peut paraître paradoxal d'associer l'idée d'inertie à celle de construction, et *a fortiori* d'engrenage. La première évoque l'immobilisme et la défense du *statu quo*. La seconde implique le mouvement, la fuite en avant. À première vue, l'une est statique, l'autre dynamique. Pourtant, nous allons tenter de montrer que non seulement les deux cohabitent, mais qu'en plus l'on peut parler, dans le cas qui nous intéresse, d'un véritable engrenage de l'inertie, processus dynamique de défense de l'acquis.

A. Le choix de l'immobilisme

Non pas que l'idée d'immobilisme contenue dans la notion d'inertie ne soit pas utile pour contribuer à expliquer le maintien de la relation UE-ACP. Au contraire, l'immobilisme peut constituer un objectif en soi, notamment à cause des fortes et persistantes dissensions entre États membres. L'éclairage de la théorie intergouvernementaliste, qui explique les périodes d'inertie dans la construction européenne par l'existence d'intérêts nationaux divergents,[358] s'avère utile. Selon cette interprétation, l'opposition latente entre les tenants du « régionalisme » et ceux du « mondialisme » ferait du maintien du *statu quo* l'option la plus commode et la moins conflictuelle. Lorsque l'on n'arrive pas à s'accorder sur une direction future, l'on se contente de maintenir le cap passé, qui a déjà fait l'objet d'un accord, aussi *a minima* soit-il.

Dans cette optique, l'activisme de la France permet d'expliquer le maintien d'une relation spécifique avec un ensemble de pays auquel elle porte un intérêt particulier. Dès l'origine de l'Association, la diplomatie française fait de la défense du *statu quo* un objectif à part entière, usant pour l'atteindre tant de sa capacité de persuasion que de nuisance. Helmut Allardt[359] a ainsi eu le

---

[358] ROSAMOND Ben. *Theories of European integration*. Basingstoke: McMillan, 2000. *« Various intergovernmentalist approaches (...) claim to explain both periods of radical change in the EU (because of converging governmental preferences) and periods of inertia (due to diverging national interests) »,* p.201.

[359] Allemand, il est le premier Directeur Général de la DG VIII. Il entretient une relation conflictuelle avec son Commissaire de tutelle, le Français Robert Lemaignen.

malheur de déclarer lors d'une conférence à Milan le 29 février 1960 : *« Je ne me fais pas d'illusions sur le fait que la distinction entre pays associés et non-associés est très dangereuse ».*[360] Le gouvernement français demande -et obtient- sa tête, le faisant remplacer par l'un des ses compatriotes, Heinrich Hendus, plus ouvert aux idées françaises. Au-delà de cet épisode anecdotique, la France fait toujours preuve d'une détermination farouche à défendre l'Association, et ce au moins jusqu' à l'ère du Président Chirac, qualifié de *« champion de la Convention de Lomé ».*[361] La diplomatie batave, promotrice d'une ligne à l'autre extrémité du spectre idéologique, a dû réaliser que *« approval of French Africa policies was the diplomatic price it had to pay for the latter's acceptance of the European Common Market ».*[362] Le poids de la France dans le Marché Commun lui a ainsi permis de défendre envers et contre tout(s) 'son' institution. Même l'entrée de la Grande-Bretagne, pourtant proche de la ligne néerlando-germanique, ne permettra que d'adapter -et non de supprimer- l'Association.[363]

À cette préférence française pour une relation particulière s'ajoutent les préférences concurrentes d'autres gouvernements, dont l'expression est favorisée par la tenue de négociations intergouvernementales régulières. L'exemple le plus récent a trait à l'instrument particulier qu'est le FED : hors du budget communautaire, son enveloppe financière fait l'objet de négociations extrêmement conflictuelles tous les cinq ans. La Commission s'est prononcée pour la « budgétisation »[364], qui permettrait de sortir de cet état de fait et de 'normaliser' la place des ACP dans les relations extérieures de la Communauté. Après avoir longtemps tergiversé, la France s'est rangée à ses côtés, appuyée par un ensemble de pays traditionnellement hostiles à la dissociation entre les ACP et le reste du monde. Mais si la France a décidé de défendre cette option pour des raisons financières -la budgétisation diminuerait significativement sa clé de répartition- des pays comme la Grande-Bretagne ou l'Espagne la rejettent précisément pour les mêmes raisons -ces deux pays verraient leurs contributions lourdement augmenter.[365] Ainsi, la divergence d'intérêts financiers a paralysé la discussion, et la budgétisation tant attendue a été tuée dans l'oeuf lors du Conseil européen de décembre 2005.[366] Ce faisant, le blocage de la budgétisation du FED favorise l'inertie dans la mesure où il empêche de faire le premier pas vers une remise en cause plus large du statut particulier des ACP. En somme, plus les difficultés à surmonter pour établir une position commune sont grandes, plus l'inertie apparaît séduisante.

---

360 Archives MAEF, DE/CE 722, 283. *Note pour le service de Coopération économique*, 30 mars 1960.
361 AHUE, INT 600 série « Histoire orale ». CHEYSSON Claude, *Entretien avec Gérard Bossuat*, 21/10/1997.
362 HARRYVAN, VAN DEN HARST, *op cit,* p.340.
363 MAYALL James. "The shadow of Empire: the EU and the former colonial world", *in* HILL Christopher, SMITH Michael (eds), *op cit*, p.314.
364 COM (2003) 590. *Vers une pleine intégration de la coopération avec les pays ACP dans le budget de l'UE.*
365 Voir Annexe VII: Le financement du FED pour un récapitulatif de tous les FED.
366 Les positions nationales et leurs motivations ne sont pas toujours officiellement exprimées. Celles évoquées ici ont été confirmées lors de nombreux entretiens avec des fonctionnaires nationaux et communautaires.

10ème FED 2008-2013	Contributions en €	Clé FED	Clé budget	Différentiel clés en points
Allemagne	4 649 810 000	20.50%	21.33%	**-0.83**
Autriche	546 636 200	2.41%	2.23%	**+0.18**
Belgique	800 674 600	3.53%	2.73%	**+0.8**
Bulgarie(estimé)	31 754 800	0.14%	0.21%	**-0.07**
Chypre	20 413 800	0.09%	0.14%	**-0.05**
Danemark	453 640 000	2%	1.9%	**+0.1**
Espagne	1 780 537 000	7.85%	7.85%	**0**
Estonie	11 341 000	0.05%	0.08%	**-0.03**
Finlande	333 425 400	1.47%	1.46%	**+0.1**
France	4 434 331 000	19.55%	15.9%	**+3.65**
Hongrie	124 751 000	0.55%	0.83%	**-0.28**
Grèce	333 425 400	1.47%	1.68%	**-0.21**
Irlande	206 406 200	0.91%	1.19%	**-0.28**
Italie	2 916 905 200	12.86%	13.17%	**-0.31**
Lettonie	15 877 400	0.07%	0.1%	**-0.03**
Lituanie	27 218 400	0.12%	0.18%	**-0.06**
Luxembourg	61 241 400	0.27%	0.21%	**0.06**
Malte	6 804 600	0.03%	0.04%	**-0.01**
Pays-Bas	1 100 077 000	4.85%	4.49%	**+0.36**
Pologne	294 866 000	1.30%	1.95%	**-0.65**
Portugal	260 843 000	1.15%	1.32%	**-0.17**
Rép. tchèque	115 678 200	0.51%	0.77%	**-0.26**
Roumanie (est)	83 923 400	0.37%	0.56%	**-0.19**
Royaume-Uni	3 361 472 400	14.82%	16.35%	**-1.53**
Slovénie	40 827 600	0.18%	0.27%	**-0.09**
Slovaquie	47 632 200	0.21%	0.31%	**-0.1**
Suède	621 486 800	2.74%	2.74%	**0**
TOTAL	**22 682 000 000**	100%	100%	

L'inertie, entendue comme immobilisme, peut également s'avérer être un choix politique. Elle n'est alors pas le produit de dissension entre États membres, mais plutôt de leur volonté d'envoyer un signal politique fort, de jouer sur le terrain du symbolique. À l'image des Pays-Bas se résignant à signer Yaoundé pour ne pas avoir l'air de punir les EAMA, les États de l'UE ont tendance à voir le partenariat avec les ACP comme un gage de fidélité, une preuve de leur loyauté sur la scène internationale. Pendant la Guerre froide, il était important d'éviter que les déchirements intra-européens ne provoquent un basculement vers le camp communiste. Un journaliste notait ainsi qu' *« en politique étrangère, il n'est pire péril que la discontinuité. Si la crise de l'Europe se poursuit, vers qui les Africains se tourneront-ils ? ».*[367]

L'idée de la discontinuité comme danger permet de comprendre l'attachement au maintien de la construction UE-ACP. Dans un contexte de relations Nord-Sud difficiles, la rupture est vue comme la pire option : aux peurs de défection en faveur de l'URSS se sont

[367] « La crise du Marché Commun et l'Afrique », *La Croix*, 21/11/63.

substituées (entre autres) celles d'une alliance sino-africaine. L'inertie puise alors dans le domaine du politico-symbolique. Il s'agit de prouver que l'Europe n'a pas oublié ses premiers partenaires, qu'elle leur est fidèle même si elle a également vocation à regarder vers d'autres horizons :

« On a dit quelquefois que la fidélité n'était, au fond, qu'un manque d'imagination. L'Europe montrera, je l'espère, qu'elle sait s'ouvrir sur l'extérieur sans se perdre dans les sables, et que sa fidélité à ses premiers amis n'est pas une impuissance d'imaginer l'avenir ».[368]

Prédomine ainsi l'idée qu'un contrat a été passé avec les ACP,[369] et que ceux-ci attendent de l'Europe qu'elle le respecte. Cette perception est confortée par le soutien renouvelé des ACP au partenariat avec les Européens. En 1969, écrivant au nom des EAMA négociant Yaoundé II, le Président du Niger Hamani Diori souligne que :

« Les États associés, en 1964 comme en 1969, considèrent leur Association à la Communauté comme un engagement de nature politique, fondé sur le sentiment d'une solidarité particulière (...) Ils estiment donc que, pour l'essentiel, les dispositions de la Convention de Yaoundé doivent être maintenues (...) [dans] une nouvelle Convention destinée à perpétuer une Association à laquelle ils sont profondément attachés ».[370]

Trente ans plus tard, au terme de la signature de l'Accord de Cotonou, c'est également la satisfaction d'avoir obtenu le maintien du *statu quo* qui transparaît : les ACP se félicitent alors de leur « bonne fortune » d'avoir réussi à obtenir un accord marqué davantage par la continuité que par la rupture.[371] Empruntant au vocabulaire hirschmanien,[372] l'on peut alors supposer que dans le cadre de la relation UE-ACP, la « prise de parole » est l'option choisie par les acteurs pour exprimer leur mécontentement ; la « défection » représente un risque, un départ vers l'inconnu, que nul n'est prêt à prendre. Qui plus est, au bout de cinquante ans de relation, aussi conflictuelle soit-elle, une forme de « loyalisme » à l'institution s'est instaurée, faisant encore une fois de l'inertie- comprise comme le maintien de la relation- l'option la plus séduisante.

B. Le poids de la responsabilité commune

L'incursion dans le champ de la morale *via* les notions de fidélité et de loyauté nous amène à nous interroger sur un autre ressort de l'inertie : la perception d'une responsabilité particulière envers les ACP. En 1969, un commentateur affirmait qu'*«aucun gouvernement ni aucun homme politique responsable n'ont jamais demandé la résiliation de l'Association ».*[373] Il convient de

---

368 FERRANDI Jacques. *Une expérience d'aide au Tiers-Monde, op cit*, 11p.
369 Nous utilisons le terme ACP pour désigner de manière globale les États qui ont été associés au Marché Commun depuis 1957, englobant ainsi les PTOM et les EAMA. Utiliser un seul terme permet de simplifier la compréhension.
370 *Aide-mémoire remis en avril 1969 par le Président du Niger.* Reproduit dans VIGNES, *op cit*, p.111-114.
371 *Press release by the ACP General Secretariat on the conclusion of the successor agreement to the Lomé Convention,* 14/02/00.
372 HIRSCHMAN Albert. *Défection et prise de parole : théorie et applications.* Paris : Fayard, 1995, 212p.
373 RICCARDI Ferdinando. "Réflexions sur la nouvelle Convention d'Association de Yaoundé", *Revue française d'études politiques africaines*, 1969, n°46, p.37.

s'interroger : quand et sous quelle forme l'idée de responsabilité est-elle apparue ? Comment expliquer que, tout en ayant fortement évolué, elle soit porteuse d'inertie ?

En amont du Traité de Rome, l'idée de responsabilité est au centre d'une controverse entre États européens, qui, si elle devient très vite obsolète, n'en permet pas moins de mesurer le chemin parcouru. S'interrogeant sur la position à adopter *« compte tenu de ses responsabilités d'Outre-Mer »*[374], la diplomatie française redoute que l'Association n'aboutisse *«inévitablement à un partage des responsabilités politiques avec nos partenaires ».*[375] Or, pour la France, partager la responsabilité c'est porter atteinte à sa souveraineté et à l'intégrité de son Empire. La crainte apparaît pourtant infondée, dans la mesure où, inversement, ses partenaires les *« puissances non-possessionées ont manifesté la crainte de se voir entraînées du fait de leur participation à l'élaboration et au financement de programmes d'investissement, à assumer directement ou indirectement des responsabilités d'ordre politique dans les TOM »*[376]. Pour elles, le partage de la responsabilité équivaut à signer un chèque en blanc à des politiques coloniales contestées. Dans son incarnation originelle, la responsabilité est donc avant tout politique et coloniale : elle est une charge et un atout que les métropoles n'entendent pas partager, alors que les autres veulent justement à tout prix éviter d'y être associés. L'idée d'une responsabilité *européenne* envers les possessions coloniales *nationales* est donc absente. La responsabilité fait l'objet d'un débat dans la mesure où les tenants des deux lignes 'dures' croient, à tort, que l'autre veut l'associer ou être associé. L'effort financier commun dérive, nous l'avons vu, de considérations politiques et financières internes, et non de la perception d'une responsabilité commune.

Pourtant, après seulement quelques années d'existence du Marché Commun, Spaak affirme lors d'une session du Conseil qu' *« un accord a été réalisé (...) sur la reconnaissance d'une certaine responsabilité européenne dans le maintien du niveau de vie des EAMA ».*[377] L'on est alors en train de négocier Yaoundé I : l'intériorisation d'une responsabilité contractée ensemble, associée au besoin d'envoyer un signal politique de non-abandon, finit par convaincre les plus récalcitrants de reconduire l'Association. Pour les anciennes métropoles, la perspective est devenue acceptable, dans la mesure où les territoires désormais indépendants continuent de représenter une énorme charge financière, pour des avantages politiques bien plus limités.

---

374 Archives MAEF, DE/CE 719, 017. *Note : Participation de la France au Marché Commun compte-tenu de ses responsabilités d'Outre-Mer*, 24 Mai 1956.
375 *Ibid*
376 Archives MAEF, DE/CE 719, 202. *Note sur l'intégration des territoires d'Outre-mer dans le Marché Commun*. 13/12/56.
377 *Procès-verbal de la session restreinte du Conseil de la CEE tenue à l'occasion de la deuxième réunion ministérielle du Conseil de la CEE et des EAMA*. Bruxelles, 12 mai 1963. CM2 1962, 18a.

Le passage en quelques années d'une responsabilité coloniale exclusive à une responsabilité européenne vis-à-vis de territoires auprès desquels l'on s'est engagé collectivement est crucial : il marque le début d'un engrenage de la responsabilité. S'est imposée l'idée que c'est l'Europe communautaire dans son ensemble qui a une responsabilité envers les pays avec lesquels des « liens particuliers » existent : elle a hérité des vestiges de la responsabilité coloniale, et ne pourra plus s'en défaire. La logique de l'intégration européenne fait son oeuvre : la mise en oeuvre du FED a permis d'établir la *« présomption d'une responsabilité collective »,*[378] investie d'une dimension morale et non plus seulement politique.

Au fur et à mesure que la Communauté s'élargit et s'approfondit, elle prend de nouvelles responsabilités et sa vision du 'Sud' s'étend. Cet engrenage inéluctable ne la dédouane pas pour autant de sa responsabilité originelle: *"Le maintien du cadre institutionnel de Yaoundé est important (…) au niveau politique parce qu'il est évident que le seul continent du "Tiers Monde" où l'Europe ait un poids et des responsabilités effectives reste l'Afrique, qu'on le veuille ou non. (…) Il ne s'agit pas d'imposer à l'Europe de s'enfermer dans les limites du continent noir, mais de lui demander de continuer à assumer ses responsabilités là où elles sont essentielles".*[379] Indéracinable, cette perception, fondée ou non, résiste. L'incapacité de l'Europe communautaire à se défaire de la responsabilité coloniale de certains de ses États membres permet de mettre en lumière une autre dimension de l'inertie. En effet, littéralement, celle-ci désigne la *« résistance des objets pesants au mouvement qui leur est imposé ».*[380] Il s'agit bien là d'une force, d'une dynamique : dans un monde où la reconnaissance de liens coloniaux n'a plus lieu d'être, les États de l'UE persistent à se réclamer d'une responsabilité particulière, même lorsqu'ils prétendent révolutionner leur coopération. Ainsi, peut-on lire dans le *Livre vert* de 1996 que *« La phase post-coloniale s'achève, mais la responsabilité spécifique à l'égard des pays ACP demeure ».*[381]

Au prix de luttes intestines, les États membres ont accepté collectivement, à Yaoundé et non à Rome, d'endosser une responsabilité envers certains pays. Ils se refusent aujourd'hui à l'abandonner -ou du moins proclament qu'ils s'y refusent- car elle fait partie de l'héritage non plus colonial, mais communautaire. En effet, l' « objet pesant », c'est l' « acquis », ce Graal communautaire qui prouve que la construction européenne avance encore et toujours. La force de l'inertie devient donc résistance à un changement défini comme la renonciation à une partie de l'acquis communautaire.[382] L'idée est clairement énoncée dans le Mémorandum sur une politique communautaire de coopération au développement de 1971 : *« la Communauté s'est engagée dans une*

---

[378] GRILLI Enzo, *op cit*, p.11.
[379] « Spécial Europe : une nouvelle étape », *Démocratie moderne*, 3/02/72.
[380] *Le Nouveau Petit Robert 2007.* Paris : Dictionnaire Le Robert, p.1321.
[381] *Livre vert..., op cit.*
[382] Voir Annexe I : Le cadre de l'acquis pour un résumé de l'acquis communautaire dans le développement.

politique régionale de coopération au développement qui fait désormais partie de l'acquis communautaire et doit être maintenue, perfectionnée et renforcée ».[383] Ceci explique qu'il y ait engrenage de l'inertie : pour éviter le retour en arrière (*spillback*), ou la stagnation (*gridlock*) il faut qu'il y ait adaptation permanente de ce qui existe, sans pour autant sacrifier la structure originelle. Le maintien d'une relation particulière entre UE et ACP permet ainsi à la Communauté de se vivre à la fois comme un acteur responsable et comme une construction qui avance.

C. Les ressorts de l'inertie

La réflexion serait incomplète si l'on ne s'interrogeait pas sur les acteurs de la défense de l'acquis et sur leurs motivations. L'idée de responsabilité ne suffit pas à expliquer que la force de l'inertie n'ait pas été contrée par d'autres dynamiques. Pour mener la résistance, il faut des agents ayant intérêt à voir l'acquis préservé. Le rôle français dans les négociations intergouvernementales a déjà été évoqué. Reste à se pencher sur celui des institutions créées pour gérer l'Association : pour elles, résister au changement, c'est résister à leur propre destruction.

D'abord la Commission elle-même. La dissolution du partenariat UE-ACP n'entraînerait bien sûr pas sa disparition, mais l'amputerait néanmoins d'un certain nombre de prérogatives et de compétences, et éventuellement de la gestion du budget considérable que représente le FED. Depuis 1957, elle n'a donc cessé de travailler à asseoir son rôle et à pérenniser la relation. En 1960, alors que le principe même de l'Association est remis en cause par les indépendances, le représentant français tient *« à souligner la vigueur avec laquelle le représentant de la Commission a défendu le projet de son institution, ne laissant passer aucune déclaration tendancieuse des représentants allemands et néerlandais».*[384] En 1982, le « Mémorandum Pisani »[385] cherche à pérenniser de façon définitive l'Association en recommandant *« une convention-cadre à durée indéterminée »,*[386] afin d'éviter tous les cinq ans *« d'inutiles affrontements alors que chacun sait dès l'abord que, sous une forme ou une autre, la convention sera renouvelée ».*[387] De même, lorsque le « modèle » de Lomé végète, la Commission se contente, appuyée par les États membres qui y sont favorables, de « geler » et de gérer la relation afin de la maintenir en vie :

« In freezing the Lomé model and in reducing EC efforts to simple management of the existing mechanisms, the coalition of conservative EC member states that prevailed in Brussels found a natural, if perhaps unwilling, ally in the bureaucratic apparatus of the Community. Like any bureaucracy, the EC Commission is normally more

---

[383] *Mémorandum sur une politique communautaire de coopération au développement, Document de synthèse*, 1971, p.4.
[384] Archives MAEF, DE/CE 723, 231. *Télégramme à l'arrivée. Bruxelles/Paris,* 3 Décembre 1960.
[385] COM(82)640. Mémorandum de la Commission. *La politique communautaire de développement…op cit.*
[386] *Ibid,* p.21.
[387] *Ibid,* p.21.

inclined to preserve the status quo, or to marginally improve upon it, than to attempt to innovate or radically change it (…) associanism went on a sort of "automatic pilot" under the watchful eye of the Commission and some of the EC members".[388]

À cette alliance conservatrice de la Commission et de certains États membres, il convient de rajouter la défense énergique du partenariat par les ACP eux-mêmes, qui, à défaut d'être satisfaits de ses termes, craignent sa disparition pure et simple. Cette attitude est avant tout politique et s'explique par leur crainte de se voir marginalisés encore davantage sur la scène internationale ; elle est aussi bureaucratique, le partenariat ayant donné naissance à des institutions (Secrétariat ACP, institutions paritaires...) mues aujourd'hui par la *« théorie de la survivance institutionnelle ».*[389] Au premier rang de celles-ci, la DG Développement : quasi-exclusivement chargée de gérer la relation UE-ACP, elle a tout à perdre si le partenariat disparaît. Aujourd'hui encore plus qu'hier, la nécessité de résister et de s'adapter pour survivre hante ses couloirs : l'un de ses fonctionnaires nous a ainsi confié que toute action était *« maintenant une question de survie ».*[390] Il lui faut prouver que le partenariat ACP-UE a lieu d'être pour justifier sa propre existence, et éviter d'être absorbée par d'autres DG ou dépossédée par les États membres. L'efficacité devient alors le nouveau mantra et la réforme, quasi-permanente depuis 2000.

En ce sens, il est important de noter qu'un acquis, pour être défendu, ne doit pas être inerte : au contraire, la réforme s'inscrit dans la dynamique de l'inertie entendue comme résistance au changement, car elle permet de légitimer ce qui existe en le réhabilitant, plutôt que de le laisser se déliter jusqu'à disparaître. La Commission joue donc un rôle en réformant, mais également en favorisant des logiques d'engrenage fonctionnel[391] susceptibles d'étendre ses compétences (*task expansion*) et de lier l'Association à des champs dynamiques de la construction européenne. Par exemple, en promouvant le concept de « cohérence des politiques au service du développement »[392] (CPD), elle établit des *linkage*s entre la politique de développement et douze autres domaines, enchâssant cette dernière dans le *policy mix* communautaire et enclenchant des dynamiques d'engrenage réciproque. Les impératifs du développement doivent ainsi être pris en

---

[388] GRILLI, *op cit*, p.40.

[389]Formule utilisée par un membre de la DG DEV lors d'un entretien. Pour une application de la théorie institutionnaliste à la DG DEV, l'on peut se reporter aux travaux de Véronique Dimier ou de Gorm Rye Olsen.

[390] Entretien à la DG DEV.

[391] ROSAMOND, *op cit* : *« Integration in one sector creates pressures for integration in related sectors, and so on. This process is called functional spillover »*. Ce phénomène est au coeur de la théorie néo-fonctionnaliste. Une illustration en est fournie par l'aide alimentaire. En effet, les surplus agricoles dégagés dans le cadre de la PAC permettent de mettre en place dès 1967 une aide alimentaire substantielle à vocation 'mondiale'. Elle est d'abord gérée par la DG AGRI, puis par la DG DEV à partir de 1986, dans le cadre d'un service spécial Aide alimentaire.

[392] Les engrenages fonctionnels se fondent sur l'interdépendance entre secteurs, à laquelle contribue le concept de PCD: *« Les politiques qui ne concernent pas le développement devraient respecter les objectifs des politiques de développement et la coopération au développement devrait contribuer aussi à atteindre les objectifs de ces autres politiques de l'UE »,* COM(2005)134, *Cohérence des politiques au service du développement. Accélérer la réalisation des OMD.*

compte dans les autres politiques, alors que la politique de développement est parallèlement sollicitée pour compléter ou appuyer d'autres actions. Le leitmotiv de la cohérence permet d'imbriquer diverses politiques de façon pérenne, tout en rendant indispensable le rôle de coordination et d'impulsion de la Commission.

Dans leur entreprise de résistance, les acteurs communautaires ont un allié de poids : le temps. À mesure que le temps s'écoule, un chemin est tracé, chemin dont il est difficile de s'éloigner par la suite : la notion de « *path dependency* », issue de l'institutionnalisme historique, apporte ici un éclairage fondamental. Paul Pierson[393]montre comment une politique peut échapper à ses concepteurs et s'éloigner considérablement des préférences initiales exprimées par les États membres. De même que des acteurs pleinement souverains peuvent s'engager à leur insu dans une politique vouée à limiter leur souveraineté, ils peuvent croire créer une structure transitoire et être incapables d'empêcher son institutionnalisation. Avec le temps, l'acquis devient contrainte, d'autant plus s'il est défendu par des acteurs supranationaux entreprenants. Une fois une décision prise, elle limite les choix futurs, car les « coûts de sortie » deviennent prohibitifs. La France misait d'ailleurs sur cet effet d'irréversibilité lorsqu'elle a imposé l'Association : *« Il sera difficile, lors de la négociation de futures conventions (...) de revenir sur le principe d'une contribution commune croissante à la mise en valeur de ces territoires. Par là, le Traité instituant le Marché Commun pose les bases sur lesquelles se développera la solidarité de l'Europe et de l'Afrique ».*[394]

Pierson souligne en effet que l'acquis se construit sur le mode de l'incrémentalisme : s'il est possible pour les États membres de refuser de prendre part à de nouvelles initiatives, ils ne peuvent pas se soustraire à l'acquis déjà adopté. De ce fait, automatiquement, *« the scope of this restrictive acquis communautaire continues to grow ».*[395] Les barrières qui ont rendu la prise de décision difficile *« were designed to inhibit even modest change of course ».*[396] Qui plus est, il n'est pas d'acquis plus contraignant que celui inscrit dans les Traités, à l'image de l'Association.[397] En effet, la révision du Traité s'assimile à une *« option nucléaire »*[398]*,* quasi impossible à mettre en oeuvre. Les arrangements institutionnels rendent le retour en arrière laborieux : combinés à l'activisme de certains acteurs et à l'oeuvre du temps, ils enferment les États dans des constructions qu'ils ne contrôlent plus. L'acquis est donc bien un objet pesant, que l'on ne peut défaire. Reprenant les mots de Douglass

---

393 PIERSON Paul, "The path to European integration. A historical institutionalist analysis", *Comparative Political Studies*, April 1996, vol 29, n°2, p.123-163.
394 Archives MAEF, DE/CE 719, 032. *Note d'information sur Les territoires d'Outre-mer et le Marché Commun.*
395 PIERSON, *op cit*, p. 144.
396 *Ibid,* p. 143.
397 Pour le détail des Traités, voir Annexe I : Le cadre de l'acquis
398 Pollack, cité par PIERSON*, op cit*, p.143.

North, « *history matters* »[399] dans la construction du modèle : poids des histoires coloniales, poids de l'histoire communautaire et engrenage historique contribuent à le façonner. Interrogé sur la pertinence du groupe ACP, un haut fonctionnaire répond laconiquement que *« de toute façon, on ne peut pas changer ça, on ne peut pas revenir sur l'histoire ».*[400] Une sentence qui se trouve empiriquement et théoriquement vérifiée par le maintien de la relation UE-ACP.

L'inertie, phénomène *a priori* éminemment banal en politique, ne résulte donc pas uniquement de l'absence de choix ou d'action. Au contraire, elle constitue une dynamique à part entière, éclairée par divers courants théoriques et fondée sur une combinaison de facteurs diplomatiques, politiques, moraux, institutionnels et historiques.

Aux interprétations dérivées des théories 'classiques' de l'intégration européenne, l'on pourrait rajouter un dernier élément d'explication : l'inertie, dans une certaine mesure, relève de la dimension cognitive des relations internationales. À cet égard, il est intéressant d'analyser la permanence de l'Association à la lumière de la notion de « dissonance cognitive», introduite par Festinger[401] et reprise par Jervis.[402] Par définition, *« two elements are in a dissonant relation if, considering these two alone, the obverse of one element would follow from the other ».*[403] L'on peut aisément postuler que l'indépendance des colonies et le maintien de l'Association sont dans une relation dissonante : la première aurait dû entraîner la dissolution de la seconde. La continuation d'une relation obsolète est, selon la théorie de la dissonance cognitive, fondée sur le fait que *« people seek strong justification for their behavior ».*[404] Appliquant cette théorie aux relations internationales, Jervis explique qu'une fois une décision prise (associer les PTOM), l'acteur/décideur (la Communauté et les États membres) tente par tous les moyens de se convaincre qu'elle était et reste justifiée, quitte à « réarranger » ses croyances afin de trouver des nouvelles raisons d'exister à la politique qui en découle (mutation de la notion de responsabilité, prise en compte du contexte international...). De plus, le caractère conflictuel des négociations (*« the greater the conflict before the decision, the greater the dissonance afterwards »)*[405] et les montants financiers investis (*« expending ressources increases dissonance »)*[406] sont autant de facteurs « aggravants ». Enfin, la nécessité de ne pas revenir sur ses engagements pour ne pas ternir sa réputation internationale s'ajoute aux « coûts de sortie »

---

399 NORTH Douglass. *Institutions, institutional change and economic performances.* Cambridge University Press, 1990, p.vii.
400 Entretien à la DG DEV.
401 FESTINGER Léon, RIECKEN Henry, SCHACHTER Stanley. *L'échec d'une prophétie : psychologie sociale d'un groupe de fidèles qui prédisaient la fin du monde.* Paris : PUF, 1993 [trad. de l'ed.originale, 1956], 252p. FESTINGER Léon. *A theory of cognitive dissonance.* Stanford : Stanford University Press, 1957, 291p.
402 JERVIS Robert. *Perception and misperception in international politics.* Princeton University Press, 1976, p.382-406.
403 *Ibid,* p.382.
404 *Ibid*, p.382.
405 *Ibid,* p.392.
406 *Ibid*, p.393.

incitant le décideur à continuer coûte que coûte sa politique. Dissonance cognitive et inertie s'avèrent intimement liées : plus l'on se convainc de la valeur de la décision, plus son abandon est perçu comme impossible. L'inertie et l'incrémentalisme sont « encouragés » et la continuité prévaut. Jervis évoque ainsi *« the added force that dissonance provides to the well-known power of inertia ».*[407]

La pertinence de cette théorie appliquée à l'Association est d'autant plus frappante qu'il n'y a pas *un* mais *des* décideurs. Il est difficile de trancher : y a-t-il dissonance commune, ou agrégation de dissonances particulières arrivant à un résultat commun ? L'on peut supposer que c'est en fait un mélange des deux. Collectivement, il est nécessaire d'éviter l'aveu d'échec. Le lien est d'ailleurs explicitement fait entre futur de l'Association et celui de la construction européenne: *« l'Association (...) se singularise par son dynamisme : une régression en ce domaine serait lourde de conséquences pour l'ensemble de l'entreprise communautaire ».*[408] Individuellement, les coûts de sortie peuvent être évalués très différemment. Alors que l'un craindra de voir des liens privilégiés rompus, un autre pourra refuser d'accepter que son argent ait été gaspillé, et un troisième chercher à éviter qu'un premier échec (avoir dû admettre la décision) n'en entraîne un second ('perdre' des alliés au profit de l'ennemi). Une chose est sûre : la dissonance s'ajoute aux autres facteurs précédemment évoqués pour nourrir l'engrenage de l'inertie. Comme le souligne Martin Holland, *« The institutions, procedures as well as Lomé's own acquis are important foundations. To have scrapped them outright would have suggested that the previous (...) years of development experience had been worthless ».*[409] Entre attachement à une habitude confortable et fuite en avant pour maintenir la *« croyance »*,[410] l'engrenage de l'inertie semble voué à durer.

Cependant, l'inertie telle que nous l'avons définie n'empêche pas toute évolution. Plutôt, à un changement perçu comme menaçant -revenir sur l'acquis- l'on préfère un changement progressif et cumulatif, consistant à 'enrichir' l'acquis, à ajouter sans jamais rien retrancher. Ce processus expansionniste est porté par la dynamique de l'élargissement, qui contribue à dessiner une véritable politique de développement communautaire.

---

[407] *Ibid*, p.387.
[408] FERRANDI Jacques. « La coopération euro-africaine », *Éthiopiques*, 1976, n°2, p.20.
[409] HOLLAND Martin. *The European Union and the Third World.* Basingstoke: Palgrave, 2002, p.195.
[410] Fait référence à RIST Gilbert. *Le développement: histoire d'une croyance occidentale.* Presses de Sciences-Po, 2001, 422p.

Titre III. … et transformé par les élargissements.

L'assistance extérieure de la Commission, destinée en 1957 à dix-huit PTOM, couvre aujourd'hui plus de 160 pays et représente environ 12% de l'APD mondiale.[411] Au terme d'un processus de changement porté par les élargissements, le modèle « particulariste » originel est devenu « globaliste »[412] ; la relation avec les ACP n'en représente plus que l'un des rouages.

Celui-ci ne s'est pas construit sans accrocs, ni sans incohérences. À la dynamique de l'inertie s'est superposée celle de l'élargissement. Si la première constitue un frein à la rénovation, la seconde est au contraire un puissant moteur de changement, qui permet de faire fi de maintes résistances. Au fur et à mesure que l' 'Europe' s'élargit, son 'Sud' est redéfini afin d'intégrer les 'Suds' de ses nouveaux membres. Par un effet de vases communicants, chaque élargissement interne apporte son lot de répercussions externes : de nouveaux héritages historiques, intérêts nationaux ou conceptions du développement s'agrégent au socle de 1957 pour donner naissance à un « mélange »[413] communautaire unique. Cette dynamique éminemment intergouvernementale d'agrégation de préférences se juxtapose à celle de l'inertie pour donner corps à un modèle marqué par l'incrémentalisme et la dépendance vis-à-vis des chocs endogènes.

A. La dynamique expansionniste du 'double élargissement'

L'impact des élargissements s'est d'abord fait sentir sur la géographie de l'Association. Plus exactement, c'est d'abord le 'non-élargissement' de 1963 qui a mis à mal la conception d'un club exclusif voulue par la France. Les négociations de Yaoundé I se sont déroulées sur fond de tensions intra-communautaires à propos de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE. Pour les Pays-Bas 'mondialistes', les deux enjeux sont intimement liés et il est impératif de laisser une porte ouverte à l'entrée future des territoires du Commonwealth. Pour la France au contraire, une telle ouverture à des pays infiniment plus puissants et peuplés équivaut à condamner à mort les Associés.[414] La Commission, prise en étau entre les résistances françaises, les inquiétudes des

---

411 EUROPEAID. *Rapport annuel 2009 sur les politiques communautaires en matière de développement et d'aide extérieure et sur leur mise en œuvre en 2008*, 2009, p.18.

412 HOEBINK Paul. "From 'particularity' to 'globality': European development cooperation in a changing world", *in* HOEBINK Paul (ed), *The Treaty of Maastricht and Europe's development co-operation*, 2004, p. 25-61.

413 *Ibid*, p.55.

414 De Gaulle aurait confié à Omar Bongo s'être opposé à l'entrée de la GB dans la CEE pour protéger les Africains francophones des « géants » africains du Commonwealth (Nigeria, Tanzanie, Kenya). Voir BONGO Omar. *Confidences d'un Africain : entretiens avec Christian Casteran*. Paris : Albin Michel, 1994, p.90. Dans une communication secrète de 1961, le Commissaire Lemaignen souligne quant à lui qu' *« il faut admettre que l'ouverture à conditions égales(...) aux productions du Commonwealth et à celles des États associés entraînerait, en réalité, une condamnation à mort des économies*

EAMA, et la nécessité de mener à bien l'élargissement, cherche à faire preuve à la fois de fermeté et d'ouverture.[415] C'est dans ce contexte qu'intervient le veto français à l'entrée de la Grande-Bretagne, le 14 janvier 1963. La signature de Yaoundé est prévue pour le 25 février. Furieux, les Pays-Bas demandent son ajournement, suivis par l'Italie. Des prétextes parlementaires sont invoqués, mais l'on ne s'y trompe pas : il s'agit d'un *« règlement de comptes entre Européens (...) de représailles ».*[416] La presse transalpine mène la charge*: « C'est parce que la France tient beaucoup à la convention d'association qu'il convient de ne pas la signer. Nous avons en effet une occasion de faire sentir aux Français que le Marché Commun ne doit pas devenir un instrument de leur politique de grandeur et que leurs partenaires européens n'ont aucune intention de se résigner au rôle de satellite ».*[417] Victimes collatérales des luttes intestines européennes, les Associés en sont réduits à manifester leur amertume[418] en attendant que les tensions se résolvent.

Un compromis est finalement trouvé et la Convention de Yaoundé est signée, avec six mois de retard, le 20 juillet 1963. Mais c'est au prix d'une concession cruciale : pour sauver 'son' Association, la France est contrainte d'accepter une « Déclaration d'intention » du Conseil. Elle donne la possibilité aux pays tiers ayant *« des structures économiques et des productions comparables à celles des EAMA »*[419] de rejoindre l'Association ou de signer avec la Communauté des accords *sui generis*. Cette déclaration en forme de compromis (elle exclut les 'géants' asiatiques du Commonwealth) marque néanmoins le début de la fin de l'Association à la française. La Commission est mandatée en juin 1964 pour mener des négociations avec le Nigeria. Un accord d'association commerciale est signé en 1966,[420] suivi en 1968 de l'accord d'Arusha avec la Tanzanie, le Kenya, l'Ouganda, le Surinam et les Antilles néerlandaises.

Il faut néanmoins attendre l'élargissement de 1973 pour que le « big bang » ait lieu. La Grande-Bretagne, à l'image de la France en 1957, tient à protéger les intérêts de 'son' Sud, les pays du Commonwealth. Leur possible intégration à l'Association fait l'objet d'âpres discussions ;

---

présentement associées ». AHUE, BAC 11/1972, carton 3/1. *Demande d'adhésion de la Grande-Bretagne, problèmes du Commonwealth : comment les concilier avec l'association des États africains et malgache ?*

[415] *Ibid : « Il est indispensable de laisser entendre clairement dès l'origine aux Britanniques que l'adhésion de la Grande-Bretagne et les problèmes que soulèvent en outre une association des parties tropicales du Commonwealth causent aux EAMA de sérieuses inquiétudes et que leur apaisement est une condition sine qua non pour la Communauté, qui ne pourrait envisager de se trouver acculée à un choix entre l'accord avec l'Angleterre et le maintien de l'association avec ses partenaires d'Outre-Mer ».*

[416] *L'Action de Tunis*, 27 février 1963. Reproduit dans « Problèmes d'actualité à travers la presse internationale : Le Marché Commun et l'Afrique », in *Articles et documents, Bulletin d'informations et de presse internationale* n°1358.

[417] *Avanti,* 23 février 1963. Reproduit dans « Problèmes d'actualité à travers la presse internationale : Le Marché Commun et l'Afrique », in *Articles et documents, Bulletin d'informations et de presse internationale* n°1357.

[418] *Radio Abidjan* déplore le 27/02 qu' "*en visant la politique française, c'est l'Afrique que les Pays-Bas et l'Italie atteignent".* Voir aussi « Amertume en Afrique », *Le Figaro*, 28/02 ; "Amertume africaine", *Le Populaire*, 28/02/63.

[419] L'article 58 de la Convention de Yaoundé précise également qu'il y aura des consultations pour *« toute demande d'association à la Communauté d'un État dont la structure économique et la production sont comparables à celles des États associés ».*

[420] Il ne sera jamais appliqué, le conflit du Biafra créant des tensions entre la Communauté et le Nigeria.

grâce à la brèche ouverte en 1963, les réticences sont contournées. Le Protocole 22 du Traité d'Accession signé le 1er janvier 1972 offre la possibilité à 20 États ACP du Commonwealth[421] de choisir entre trois modalités de relations avec la Communauté : [1] la participation à la prochaine Convention d'Association, [2] la conclusion d'accords spécifiques d'Association sur la base de l'article 238 du Traité, [3] la conclusion de simple accords de commerce. Après une première série de négociations en 1973, tous finissent par adopter la première option. S'ouvre alors la seconde phase, la négociation proprement dite d'un accord entre l'Europe des Neuf et les 46[422] États regroupés sous la bannière commune du groupe ACP.[423] Elle se solde par la signature de la Convention de Lomé le 28 février 1975.

Le *« quantum jump »*[424] de Lomé marque donc un changement d'échelle remarquable. Ce premier 'double élargissement' sert de catalyseur : aux élargissements internes correspondent par la suite souvent des élargissements du groupe ACP. L'on peut citer l'adhésion en 1980 des anciennes dépendances britanniques ; de l'Angola et du Mozambique en 1985, en prélude à celle du Portugal; de la République dominicaine et d'Haïti en 1990 à la suite d'un intense lobbying espagnol ; ou encore du Timor Oriental, parrainé par le Portugal, en 2003. L'expansion du groupe ACP, qui compte aujourd'hui 79 membres, « *was thus not the result of a deliberate plan, but of the Union coming to terms, in a fairly haphazard way, with the political history of its member states ».*[425] Cette expansion est d'ailleurs considérée comme un signe de succès. L'adhésion de nouveaux membres, particulièrement de Cuba et de l'Afrique du Sud, est présentée comme un signe évident de la capacité d'attraction- et donc de la pertinence - de la relation UE-ACP.

Cependant, l'on ne peut réduire l'impact de l'élargissement de 1973 à une simple mécanique de multiplication exponentielle du nombre de partenaires. À bien des égards, l'adhésion de la Grande-Bretagne a *« permis la création d'une politique de développement »,*[426] ou a tout au moins servi de déclencheur. Pour Claude Cheysson,[427] la coopération au développement ne serait pas devenue une politique communautaire *« without Britain's insistence, without Britain's pressure, without Britain's action within the Community ».*[428] En modifiant les équilibres intra-européens et en

---

421 Barbade, Guyana, Jamaïque, Trinidad et Tobago, Fiji, Samoa, Tonga, Botswana, Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Ile Maurice, Nigeria, Sierra Leone, Swaziland Tanzanie, Ouganda, Zambie.
422 Aux 18 anciens EAMA s'ajoutent 22 États du Commonwealth (les 20 précédemment cités plus les Bahamas et la Grenade) ainsi que 6 États « comparables » (Éthiopie, Liberia, Soudan, Guinée, Guinée Équatoriale, Guinée-Bissau).
423 Le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) a été institué par l'Accord de Georgetown du 6 juin 1975, réactualisé en 2003 : http://www.acpsec.org/fr/conventions/The_Georgetown_Agreement_fr.pdf.
424 GRILLI, *op cit,* p.21.
425 MAYALL, *op cit*, p.303.
426 HEWITT, WHITEMAN, *op cit*, p.139.
427 Commissaire européen au Développement de 1973 à 1981, puis (après un passage comme Ministre des Affaires étrangères de Mitterand) à la Politique méditerranéenne et aux relations Nord/Sud de 1985 à 1989.
428 COMMISSION EUROPÉENNE. « Statement by Claude Cheysson », in *The Community and the Third World 1975.*

affranchissant l'action communautaire de la tutelle française, la Grande-Bretagne 'délivre' la Commission et les États membres 'mondialistes'.

La Commission pose la première pierre en 1971, avec un *Mémorandum sur une politique communautaire de coopération au développement,*[429] document qui s'inscrit clairement dans la perspective de l'élargissement, et qui propose de mettre en place une *politique* communautaire ambitieuse, *dans* et *hors* du cadre de l'Association. Les bases d'une action communautaire globale et diversifiée à l'égard des PVD ont déjà commencé à être jetées -avec la mise en place d'un programme d'aide alimentaire en 1968,[430] d'une aide d'urgence[431]et d'un Système de Préférences Généralisés[432] en 1971- sans avoir fait l'objet d'une traduction politique. C'est chose faite avec la Déclaration de Paris d'octobre 1972,[433] acte de naissance de la politique communautaire de développement:

> *« Les Chefs d'États ou de Gouvernement sont convaincus que la Communauté doit, sans altérer les avantages dont bénéficient les pays avec lesquels elle a des relations particulières (...) répondre à l'attente de l'ensemble des pays en voie de développement (...) les Institutions de la Communauté et les États membres sont invités à mettre en oeuvre progressivement une politique globale de coopération au développement à l'échelle mondiale ».*[434]

Avec cette « invitation», les 'mondialistes' gagnent la partie sans que les 'régionalistes' ne la perdent : plutôt que de trancher, il est décidé d'avancer simultanément dans les deux voies, faisant du bicéphalisme l'une des marques de fabrique du modèle communautaire. Parallèlement à l'élargissement de la relation UE/ACP, la Communauté va alors opérer un redéploiement global de son action, se traduisant par la prolifération de liens entre l'Europe et le Sud.

Les nouvelles relations sont nouées en ordre dispersé, au gré des préoccupations communautaires et nationales. Les pays de la Méditerranée, avec lesquels des accords d'association bilatéraux[435] ont commencé à être signés, font l'objet d'une attention particulière dans la Déclaration de 1972, qui préconise la mise en place d'une *« approche globale et équilibrée».*[436] L'ambition affichée est de reproduire le modèle de Yaoundé à l'échelle du bassin méditerranéen, ce qui s'avère impossible au vu des divisions entre pays de la région. N'ayant *« pas été en mesure de*

---

429 AHUE. *Mémorandum sur une politique communautaire de coopération au développement,* op cit.

430 La première convention d'aide alimentaire de la Communauté entre en vigueur le 1er juillet 1968. C'est ainsi par le domaine 'fonctionnel' de l'aide alimentaire que la mondialisation de la coopération communautaire a commencé.

431 Les premières aides d'urgence, très modestes, sont accordées en 1971 à des pays d'Asie et d'Amérique latine à l'initiative du Parlement européen.

432 La Communauté est la première à adopter, en juillet 1971, le SPG proposé par la CNUCED. Il permet d'exempter de tarif douanier les importations de produits manufacturés en provenance des PVD. Cette mesure a été introduite entre autres pour aider les pays asiatiques du Commonwealth, qui auraient autrement été pénalisés par l'adoption du tarif douanier commun par les Britanniques le 1er janvier 1974.

433 AHUE, BAC 28/1980, carton 378/4. *Déclaration adoptée par la Conférence des Chefs d'État ou de Gouvernement des États membres ou adhérents des Communautés européennes, tenue à Paris les 19/21 octobre 1972.*

434 *Ibid*

435 Grèce (1962) ; Turquie (1963) ; Espagne , Malte (1970) ; Chypre (1972) ; Israël (1975) ; Tunisie, Algérie, Maroc (1976) ; Égypte, Jordanie, Syrie, Liban (1977) ; Yougoslavie (1980).

436 AHUE, *Déclaration...op cit.*

leur donner la solidité et la valeur politique d'un contrat collectif »,[437] la Communauté doit se contenter d'accords individuels aux dispositions commerciales et financières bien plus modestes que celles dévolues aux ACP. Tentant néanmoins de donner une cohérence à son action, elle lance en juin 1975 le « dialogue euro-arabe », interrompu dès 1979 à la demande de la Ligue arabe.[438] Il est intéressant de noter que la Commission cherche à mâtiner son mondialisme de régionalisme, en traitant collectivement plutôt qu'individuellement avec ses nouveaux interlocuteurs du Sud. C'est l'une des caractéristiques principales de son « modèle ».

Alors que la politique globale s'empêtre en Méditerranée, le premier programme de coopération financière et technique avec les PVD « non associés » (PVDNA) est mis en place en 1976. Il couvre une trentaine de pays d'Asie et d'Amérique latine, pour un budget initial de 20 millions d'écus, multiplié par 14 en dix ans. La grande majorité (70%) de l'aide bénéficie à l'Asie, et plus particulièrement aux pays du Commonwealth (Inde et Bangladesh), défendus par la Grande-Bretagne. Signe de leur prise en compte croissante, les PVDNA deviennent PVDALA (Asie Amérique Latine) en 1986. Ce changement d'acronyme n'est pas anodin : il met fin à la dichotomie exclusive et excluante associés/non associés,[439] pour y substituer une relation graduée globale, communément connue sous le nom de « pyramide des privilèges ».[440]

L'adhésion de l'Espagne et du Portugal, naturellement tournés vers l'Amérique latine et la Méditerranée, marque une nouvelle étape décisive. Dès sa première présidence en 1989, l'Espagne affirme son intention de *«donner un nouvel élan à la politique étrangère commune »,*[441] et souligne qu' *« il y a eu traditionnellement un déséquilibre dans les relations de la Communauté avec les différentes régions de l'hémisphère Sud, qui a principalement porté préjudice à l'Amérique latine. Il est fondamental de procéder à un rééquilibrage ».*[442] Son travail de lobbying, appuyé par celui du Portugal, est à l'origine du renforcement des liens institutionnels et financiers[443] avec le continent latino-américain. Parallèlement, l'élargissement de 1986 déplace le centre de gravité communautaire vers le Sud et permet la constitution d'un « lobby euroméditerranéen »[444] mené par l'Espagne et la

---

437 COM(82)640. *Memorandum de la Commission au Conseil, op cit*, p.13
438 Cette demande de suspension fait suite à la signature des Accords de Camp David.
439 La connotation négative de l'étiquette « non associés » n'a d'ailleurs pas échappé à la Commission, qui admet dans son *Memorandum* de 1982 que : *« Cette expression du jargon communautaire est pour le moins malheureuse (...) la Communauté a pris l'habitude de couvrir les relations qu'elle entretient avec le reste du tiers monde d'une étiquette essentiellement négative »*, *op cit*, p.22
440 Voir Annexe XXXVII: La pyramide des privilèges.
441 MALINIAK Thierry, « L'Espagne préside la CEE à partir du 1er janvier », *Le Monde*, 1-2 janvier 1989.
442 *Ibid*, citation de Fernando Perpina, Secrétaire général du MAE espagnol.
443 Entre 2001 et 2005, l'UE a versé aux pays d'Amérique latine, au titre du budget communautaire, un peu moins de 500 millions d'euros par an. Par ailleurs, les pays des Caraïbes éligibles au FED ont perçu plus d'un milliard d'euros sur la période 2002-2007 (sur un montant global du FED de 14,34 milliards d'euros pour la période).
444 Terminologie empruntée à Esther Barbé *(infra)*, qui oppose le « lobby euroméditerranéen » au « lobby de l'Est ».

France. Dès 1983-84, les « conversations exploratoires »[445] avec les futurs membres témoignent de leur soutien à une « nouvelle politique méditerranéenne » financée à la hauteur de ses ambitions. Lancée timidement sous la première présidence espagnole en 1989, elle ne produit pas de changement substantiel. Il faut attendre les Sommets de Cannes et de Barcelone en 1995[446] pour que le « partenariat euroméditerranéen », initiative interrégionale ambitieuse scellée par une série d'accords bilatéraux avec les partenaires,[447] voie le jour. Le programme MEDA est inauguré en octobre 1996 ; MEDA II (2000-2006) est financé à hauteur de 5 350 millions d'euros.

B. L'élargissement, moteur perturbateur

Les élargissements, en introduisant de nouvelles zones d'influence et en bouleversant les équilibres internes, ont donc permis d'accélérer sensiblement la mise en place d'une politique communautaire globale. Le 'Sud' n'est plus pour la Communauté réduit au continent africain et aux ex-colonies. Plus encore, paradoxalement, *le* « Sud » n'est plus forcément *au* Sud, mais plutôt à l'Est, voire au Nord. Au fil des élargissements successifs et de la formation de « lobbies » internes, la boussole communautaire s'affole, au risque de perdre son Sud.

En effet, le « lobby euromediterranéen » est composé des pays du Sud de l'UE -Espagne, France, Portugal, Italie, Grèce- dont l'intérêt pour leurs voisins méditerranéens s'explique au moins autant par la perception d'un impératif sécuritaire que par des liens historiques, culturels, politiques... À leur volonté de stabiliser un voisinage volatile répond celle d'autres pays membres de l'UE -les pays du 'Nord', menés par l'Allemagne et confortés par l'élargissement de 1995- pour qui aider les voisins de l'Est répond à un devoir de solidarité, un souci de stabilité aux portes de l'Europe, et à un sens aigu d'une responsabilité historique envers ces pays. Sur fond d'accélération de l'Histoire (chute du Mur et fin de la Guerre froide) et de l'histoire communautaire (Acte unique, Traité de Maastricht), deux pôles se font face, cherchant à mobiliser, dans un contexte de rareté (crise économique du début des années 90, *aid fatigue*), des ressources financières pour 'leur' Sud. Les événements internationaux vont dans le sens du « lobby de l'Est », la Communauté étant investie au Sommet de Paris en juillet 1989 de la mission

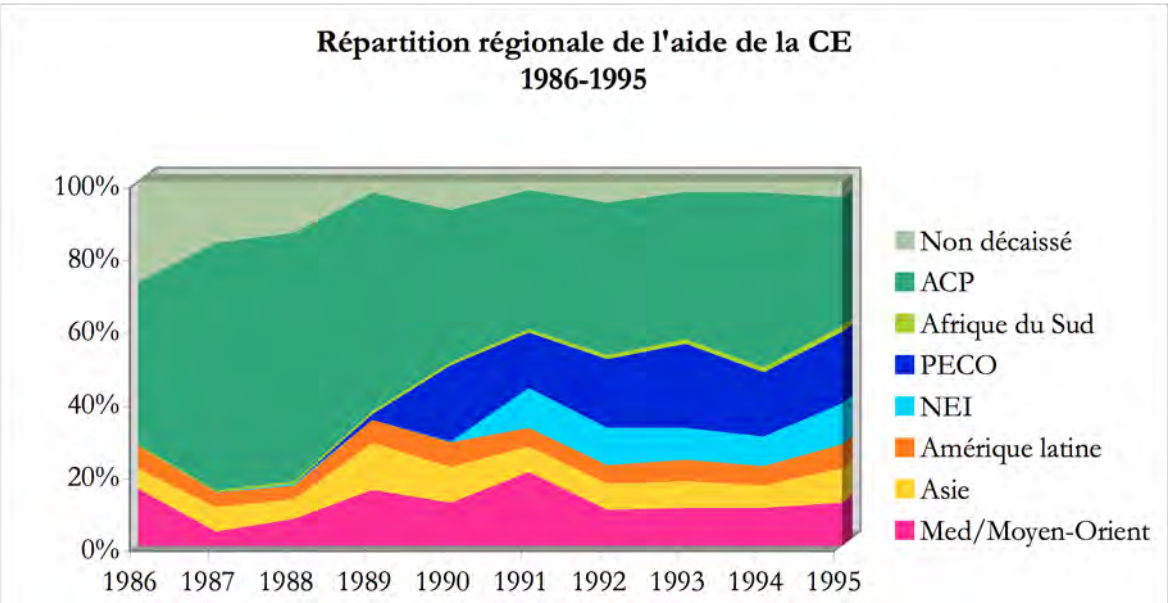
---

445 COM (84)107. *Rapport de la Commission au Conseil relatif aux conversations exploratoires avec les pays méditerranéens et les pays candidats à l'adhésion*.

446 Il est important de noter que trois pays du « front du Sud » -la France (1er semestre 95) , l'Espagne (2nd semestre 95) et l'Italie (1er semestre 96)- se sont succédés à la Présidence de l'UE durant cette période cruciale.

447 Faute de pouvoir aboutir à un accord collectif, des « accords euroméditerranéens d'association » ont été signés avec les pays du Maghreb (Algérie, Tunisie, Maroc) et du Mashrek (Égypte, Israël, Jordanie, Territoires palestiniens), ainsi qu'avec le Liban et la Syrie (accord suspendu). La Lybie a un statut d'observateur. Chypre et Malte ont rejoint l'UE, alors que la Turquie est couverte par le programme de pré-adhésion.

de coordination du programme PHARE.[448] Conçu à l'origine comme une aide à la transition pour la Pologne et la Hongrie, il devient l'instrument financier de la stratégie de préadhésion des PECO.[449] L'engrenage est alors lancé, et les programmes TACIS et CARDS, à destination respectivement des pays d'Europe orientale ou d'Asie centrale, et des Balkans occidentaux, voient le jour dix ans plus tard. La politique de développement communautaire ne s'adresse donc plus seulement aux pays du Sud, mais également à ceux de l'Est et du Nord. En effet, les pays scandinaves ont eux aussi imprimé leur marque, en introduisant une politique de la « dimension nordique »[450] financée par l'instrument TACIS. Le 'Sud' s'avère par essence mouvant, et peut être qualifié, à l'instar de l' Europe, d' « objet politique non identifié ».



Si la réalité est plus nuancée qu'un affrontement stérile entre deux camps défendant un 'Sud' au détriment de l'autre, il n'en demeure pas moins que la hiérarchie des priorités varie en fonction de l'appartenance à l'un ou à l'autre groupe d'États membres. Prise entre ces deux feux, la Commission fait face au défi de *« balancing Europe's Eastern and Southern dimensions »*.[451] Sous l'impulsion du Président Delors dont c'est le dernier Conseil, l'UE s'engage à Essen en décembre 1994 à ne pas sacrifier le Sud sur l'autel de l'Est. Delors soutien en effet son Commissaire au Développement, l'Espagnol Manuel Marin, pour qui la Méditerranée est *« une priorité au même titre*

---

[448] À propos de PHARE, l'on peut de reporter à : DELOCHE-GAUDEZ Florence, LEQUESNE Christian. « Le programme PHARE : mérites et limites de la politique d'assistance de la Communauté européenne aux pays d'Europe centrale er orientale », *Politiques et management public*, v°1, vol 14, 1996, p.143-154.
[449] Pour une description de ces divers programmes, voir : Annexe IX: Anciens programmes d'assistance.
[450] Voir la page de la Northern dimension : http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/index.htm
[451] BARBÉ Esther. « Balancing Europe's Eastern and Southern dimensions », *in* ZIELONKA Jan (ed), *Paradoxes of European foreign policy*. The Hague : Kluwer Law International, 1998, p.117-129.

que l'Europe ex-communiste ».[452] Les conclusions du Conseil, en ouvrant la voie à la négociation parallèle d'« Accords Europe » de préadhésion pour l'Est et d'un partenariat euroméditerranéen, oeuvrent en ce sens. Cependant, le Conseil suivant, qui a lieu sous présidence française à Cannes en juin 1995, est le théâtre d'une véritable 'bataille des Sud'. L'on y négocie en effet à la fois les enveloppes financières de l'Est, du futur partenariat MEDA et du FED. Le « lobby euroméditerranéen », soutenu par la Commission, propose d'accorder pour la période 1995-1999 une enveloppe de 5.5 milliards d'écus à la Méditerranée et de 7 milliards à l'Est. Cela permettrait de rétablir un quasi-équilibre financier entre les deux blocs, alors qu'entre 1992 et 1996, le ratio d'aide était de 5 contre 1 en faveur du second. Au contraire, le « lobby de l'Est » souhaite le maintien du ratio existant. Helmut Kohl et Felipe Gonzalez s'affrontent, pour finalement s'accorder sur une augmentation de 22% de l'aide méditerranéenne et de 8% de l'aide à l'Est,[453] ce qui ramène le ratio Méditerranée/Est à 3.5/5. Conformément à la logique de l'engrenage, l'on résout les conflits en allant vers le 'toujours plus'.

Cependant, le numéro d'équilibrisme entre les deux régions voisines de la Communauté se fait au détriment des ACP, qui font office de 'Sud' déchu. Les négociations sur le montant du 8ème FED sont bloquées depuis février 1995. La France souhaite augmenter l'enveloppe financière, alors que l'Allemagne, mais surtout la Grande-Bretagne, exigent de réduire leurs contributions ; la Belgique et l'Espagne acceptent au mieux les maintenir ; les pays de l'élargissement rechignent à de nouvelles dépenses en plus du budget, et soulignent leur plus grande proximité avec l'Est. Furieux, le Premier ministre français, Alain Juppé, refuse d'aller *« annoncer aux Africains que l'Europe diminue l'aide à l'Afrique au moment où elle augmente celle aux pays de l'Est et aux pays méditerranéens ».*[454] Plus explicite encore, le Président Chirac fait savoir que si un compromis satisfaisant n'est pas trouvé à Cannes, l'accord intervenu sur l'aide à l'Est et à la Méditerranée pourrait être *« remis en cause ».*[455] Un budget est finalement adopté, au prix d'un « sacrifice » financier français important,[456] mais l'épisode cannois expose au grand jour les dissensions quant aux priorités à assigner à la politique de développement communautaire.

Ces priorités n'ont en effet jamais été clairement fixées ou hiérarchisées, la construction se faisant plutôt par *« sédimentations successives »*[457] liées à l'évolution interne de l'UE. La

---

452 Cité dans Barbé, *op cit*, p.121.
453 Voir Barbé, *op cit*, p.123.
454 Cité dans BOYER Paula. "L'aide à l'Afrique toujours sur la sellette", *La Croix*, 25-26/06/95
455 Cité dans CALLE Marie-France. "Bras de fer sur le montant du 8ème FED", *Le Figaro Économie*, 22/06/95.
456 Pour la première fois, la contribution française dépasse celle de l'Allemagne et représente pratiquement le double de celle du Royaume-Uni. [Voir Annexe VII. Le financement du FED]
457 COM(2005)92. *Rapport annuel 2005. La politique de développement de la Communauté européenne et la mise en œuvre de l'aide extérieure en 2004*, p. 35.

Commission avait pourtant dès 1969 stigmatisé une *« prolifération des préférences qui a pour origine l'absence de toute définition claire concernant à la fois le fondement, la portée économique et politique ainsi que les limites géographiques d'une politique extérieure communautaire »*[458] - et souligné l'urgence de *« tenter de définir une véritable politique extérieure dans ses relations avec les pays du Tiers monde »*[459] alors que *« les nouvelles perspectives de l'élargissement risquent de compliquer encore davantage cette situation ».*[460] Faute d'avoir pris en compte son propre avis, elle est amenée à constater en 1982 que : *« la gamme des instruments communautaires s'est considérablement enrichie mais l'on peut se demander, aujourd'hui encore, si l'action communautaire en matière de développement a réellement acquis la cohérence et la consistance d'une politique ».*[461] L'engrenage multiplicateur du 'double élargissement' aurait ainsi fonctionné au détriment de l'articulation d'une véritable politique. D'après Ernst Haas, *« incrementalism is the decision-making style of successful functionalism if left undisturbed ».* [462] Or, la méthode du 'double élargissement' repose sur un incrémentalisme « perturbé » par un intergouvernementalisme imposant des accélérations dépourvues de logique fonctionnelle. L'élargissement -et l'augmentation du nombre de partenaires qui en découle- constituerait un élément déstabilisateur en précipitant inopinément la construction du modèle. Cette hypothèse incite à esquisser un parallèle : la relation conflictuelle entre *expansion* et *substance* de la coopération communautaire ferait-elle écho à la tension interne entre *élargissement* et *approfondissement* ? La notion de « capacité d'absorption »,[463] élaborée pour 'rationaliser' le processus d'élargissement de l'UE, pourrait être transposée à la politique de développement ; elle serait définie comme la capacité de la Communauté à élargir le spectre de ses relations privilégiées avec le 'Sud' sans en diluer la teneur ni en brader le financement.

L'hypothèse demande à être nuancée au vu d'évolutions récentes. L'adoption en 2005 du *Consensus européen,* point d'orgue d'un processus de réformes engagé en 2000,[464] parachève cinq décennies de construction d'un *« nouveau paradigme ».*[465] Y sont définis *« les objectifs, valeurs, principes*

---

[458] AHUE, BAC 28/1980, 255/1. *Les nouvelles perspectives d'une véritable politique extérieure de la Communauté,* 1969.
[459] *Ibid*
[460] *Ibid*
[461] COM(82)640. *Mémorandum de la Commission…, op cit,* p.13.
[462] HAAS, *op cit*, « Author's preface 1968 », p.xxiv.
[463] Lors d'un discours au Parlement le 15 Mars 2006, le Commissaire Olli Rehn, affirmait que *« the pace of enlargement must take into consideration the EU's absorption capacity ».* Polémique, la notion a suscité un vif engouement chez les partisans d'une « pause », et tout particulièrement chez les adversaires à l'adhésion de la Turquie. Rebaptisée « capacité d'intégration », elle a été définie en novembre 2006: *« la capacité d'intégration se mesure à la faculté de l'UE d'accueillir de nouveaux membres à un moment donné ou dans un période donnée, sans mettre en péril les objectifs politiques établis par les traités. C'est donc avant tout une notion fonctionnelle ».* Pour le rapport spécial sur la capacité d'intégration, voir : http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/com_649_strategy_paper_fr.pdf.
[464] 2006/C 46/01. *Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'UE intitulée « Le Consensus européen ».* Voir *infra*, Chapitre I, Troisième partie, Titre III/C : Le Consensus ou l'aboutissement du modèle
[465] *Le Consensus européen pour le développement*, Brochure de la Commission européenne, DE 129, juin 2006, p.3.

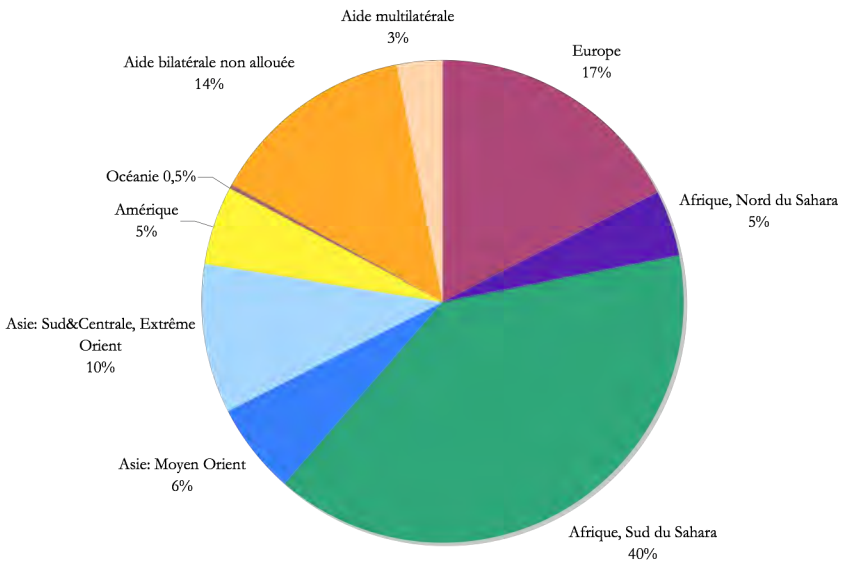
(...)et priorités(...) d'une nouvelle politique de développement de la Communauté »,[466] ainsi qu'une *« vision commune de l'UE pour le développement »*. Cette vision est nourrie non seulement de l'expérience proprement communautaire, mais également de l'apport des élargissements, tout aussi constructifs que déstabilisateurs. Chaque nouveau membre a en effet amené, en plus de ses intérêts et de ses liens particuliers, une expérience unique de la coopération au développement qui a contribué a enrichir et à forger le modèle communautaire. Pour illustrer ce phénomène de creuset, l'on peut citer l'apport des Scandinaves à la coopération avec les Nations unies et aux questions de genre (élargissement de 1995), ou l'expérience de transition démocratique des anciennes dictatures du Sud et des pays de l'Est (élargissements de 1981, 1986, 2004 et 2007). Par ailleurs, un lobby de *'like-minded countries'* (LMCs),[467] fédéré autour d'une vision commune dite progressiste, a fortement influencé le virage communautaire vers une politique désormais axée sur l'éradication de la pauvreté et les Objectifs du Millénaire.

De plus, l'élargissement de 2004 marque une rupture. L'adhésion massive d'un ensemble de pays n'ayant que peu (ou pas) de tradition en matière de coopération et manifestant un intérêt quasi-exclusif pour leur voisinage (Balkans, Ukraine, Biélorussie, Asie centrale...) avait suscité en amont de vives inquiétudes.[468] Pourtant, son impact s'est révélé jusqu'ici marginal, tant sur la géographie que sur le fond.[469] Pour la première fois, il a été possible de *« dissocier la politique d'assistance de l'évolution interne de l'UE »,*[470] et d'opérer simultanément l'élargissement à l'Est et le recentrage de ladite politique sur l'Afrique. La relative faiblesse des nouveaux États membres (NEM) sur l'échiquier communautaire explique partiellement ce phénomène. Mais cette évolution peut également être interprétée comme le signe d'une arrivée à maturité d'un modèle de politique communautaire ayant achevé sa mue globale et s'étant dotée d'un cadre, de moyens et d'objectifs précis. Enfin définie et parée d'une importance stratégique grandissante, cette politique est devenue moins malléable, plus imperméable aux stratégies d'influence nationale. En 2004, la Communauté a modelé les États membres -pour adhérer, ils ont dû intégrer l'acquis communautaire et les engagements financiers de Barcelone, tout en passant subitement du statut de bénéficiaire à celui de bailleur- davantage qu'elle n'a été modelée par eux.[471]

---

[466] *Ibid,* p.28.
[467] L'on y reviendra dans le Chapitre II, Première Partie : « L'européanisation comme compétition ».
[468] Voir par exemple : DOUCET Didier. *L'élargissement de l'Europe: un risque pour le Sud?* Paris : L'Harmattan, 2001, 283p ; MONTROSSET Luisa. "Les ACP face à l'élargissement: entre une préoccupation latente et de nouveaux espoirs", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n°462, 2002, p.605-609 ; MICHAUX Valérie. « L'élargissement de l'Union : une menace pour le développement ? », *Courrier ACP-UE*, n°193 2002, p.18-19.
[469] Si le recul historique manque, c'est néanmoins le sentiment unanime des praticiens rencontrés lors d'entretiens.
[470] DELCOUR, *op cit*, p.84.
[471] Le graphique qui suit est issu d' : EUROPEAID. *Rapport 2009 sur les politiques communautaires…op cit*, p.143.

Répartition régionale de l'APD de la Commission en 2008



Cette affirmation peut sembler paradoxale dans la mesure où les deux dynamiques que nous avons identifiées -la résistance au changement fonctionnel par l'inertie et le changement prématuré par l'élargissement-[472] relèvent davantage de l'engrenage réactif que de la conception d'un modèle. En se plaçant au niveau des *relations internationales dans l'Europe*, l'on a effet cherché à dévoiler la dimension 'subie' d'un processus de construction happé par l'engrenage de l'intégration européenne et parasité par l'interférence des États membres. Cela nous permet d'éclairer le caractère composite de la politique communautaire de développement, due en grande partie à l'émergence 'accidentelle' et à la pérennisation du partenariat UE-ACP. Cependant, la PCD ne s'est pas construite en vase clos : elle est également façonnée par l'insertion de l'*Europe dans les relations internationales*. Aux interactions États Membres/Communauté, se greffe un niveau supplémentaire, celui des interactions Communauté/monde. Il nous faut en effet maintenant nous attacher à étudier le rôle de la politique de développement dans la construction d'un projet européen pour les relations internationales, et particulièrement pour les relations Nord/Sud.

[472] L'on peut d'argumenter, en effet, que mettre fin à l'exception ACP contribuerait à donner de la cohérence- politique, administrative, financière- à la PCD. Ce serait donc un changement fonctionnellement rationnel. Au contraire, le 'double élargissement', s'il est politiquement nécessaire au maintien d'équilibres internes, s'avère fonctionnellement problématique.

SECONDE PARTIE:
Une politique façonnée au gré des confluences 'Europe-Sud'

« L'Europe n'a de destin ni politique, ni économique, ni stratégique dans un monde dont l'existence s'organise autour de grandes puissances si elle ne tisse pas avec le Tiers Monde un rapport privilégié et positif ».[473]

L'Europe ne se construit pas en autarcie. Les aléas et avancées de son processus d'intégration interne permettent d'éclairer l'émergence et la transformation de la relation au 'Sud', mais ne suffisent pas à expliquer comment des initiatives disparates se sont muées en « véritable politique ». L'on ne peut penser cette évolution sans tenir compte des effets structurants d'un contexte international marqué par une profonde transformation des relations Nord/Sud et de l'équilibre des puissances. D'abord, la décolonisation force la Communauté à repenser son Association afin de la transformer en véritable relation internationale entre États indépendants. Ensuite, le Nouvel Ordre Économique International (NOEI) et les chocs pétroliers pèsent sur la 'révolution' de Lomé et l'ouverture au reste du monde en développement. Puis, la fin de la Guerre froide inaugure une phase de politisation de la relation UE-ACP et de redéploiement de l'action communautaire. Enfin, les effets de l'interdépendance, accrus par la mondialisation et les chocs sécuritaires du nouveau millénaire, affectent substantiellement la nature de la relation au Sud. La politique de développement communautaire, à l'image de la construction européenne elle-même, est donc façonnée tout autant par les contraintes et opportunités du milieu international que par les dynamiques internes: *« European development policy is a dynamic creature, influenced by developments both within and outside the EU ».*[474]

Après avoir évoqué les rouages internes de sa fabrication, il nous faut nous intéresser à la PCD comme *output,* et aux usages qui en sont faits sur la scène internationale. Or sur ce terrain, la Communauté se présente comme un acteur unifié qui propose au monde, après avoir surmonté l'étape intergouvernementale, une contribution commune. En effet, *« les États membres sont parfaitement conscients de la nécessité stratégique pour la Communauté d'apparaître comme un interlocuteur spécifique et privilégié du Tiers Monde ».*[475] Il s'agit donc de s'interroger sur le « pourquoi ? » d'une politique commune de développement. Nous verrons que cette politique joue un rôle crucial dans

---

[473] PISANI Edgard, « Renouvellement de la Convention ACP-CEE », *Bulletin des Communautés européennes*, 3,1983, p.8.
[474]STAUR Carsten. « The role of development cooperation in the external policies of the European Union », *Jean Monnet lecture by Carsten Staur, State Secretary, Ambassador*, University of Aarhus, 4 April 2005, p.4.
[475]KESSLER .« La politique de coopération de la Communauté européenne »…*op cit*, p. 29.

l'affirmation de la Communauté comme acteur international, en lui permettant de se doter d'un rôle à la mesure de la vocation et de l'ambition internationales du projet européen.

Le projet des Pères Fondateurs est en effet animé par la conviction de la vocation universelle de la Communauté, construite *dans* et *pour* le monde. Elle n'est en rien destinée à se cantonner à un rôle économique. Au contraire, elle doit contribuer à la pacification des relations internationales en érigeant sa propre transformation en exemple- et en aidant les autres à suivre sa voie. Cette vocation originelle combine deux des dynamiques théorisées par Roy Ginsberg. D'une part, elle s'inscrit dans la *« logic of regional integration »,*[476] selon laquelle la Communauté se doit d'assumer les responsabilités politiques, économiques et morales qui lui incombent du fait de son intégration. D'autre part, elle illustre parfaitement la « *self-styled logic »*, nourrie par ses valeurs et son « *own sense of mission and independence in the world »*[477](I).

Or, compte tenu des limitations propres à sa nature particulière, la Communauté est enfermée dans un « *capability-expectations gap »*[478] : elle s'assigne une mission de transformation des relations internationales -et suscite des attentes- qu'elle n'a pas les moyens d'accomplir. Sa relation au Sud est donc vitale dans sa quête d'un (malgré tout) rôle international. Elle lui permet d'exister dans son espace politique propre, en exerçant tour à tour un rôle d'alternative, de réformateur, de médiateur, ou de bienfaiteur dans les relations Nord/Sud. La politique de développement, si elle « *n'est pas le moteur de la construction européenne »,*[479] permet donc néanmoins à l'Europe de s'incarner dans le monde autrement que par sa politique commerciale - émergeant ainsi comme un acteur international à part entière (II).

Enfin, la nature du milieu international dans lequel la Communauté se construit a une influence déterminante sur les motivations, le contenu et le champ de sa politique de développement. Elle doit échafauder sa politique en saisissant les opportunités et en gérant les contraintes d'un monde marqué par les *« complexities of attraction-and-repulsion of interdependence* ».[480] C'est la *« global interdependence logic »,* de Ginsberg, par laquelle « *the current of global politics influences the EC to respond with policies that are rooted not in the internal market but in the international system ».*[481] La politique de développement s'impose alors comme une activité essentielle, non pas seulement parce qu'elle est *possible*, mais également parce qu'elle propose une réponse *pertinente* et *indispensable* aux déséquilibres du système international (III).

---

476 Cette logique *« emphazises the negative effects of internal EC policies on outsiders, who in turn press the EC for compensation »,* GINSBERG Roy, *Foreign policy actions of the European Community: the politics of scale.* Boulder: Lynne Rienner, 1989, p.4.
477 GINSBERG Roy, *op cit*, p.4.
478 HILL, "The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's international role", *JCMS*, vol 31 n°3, 1993.
479 CLAEYS, *op cit*, p.229.
480DUCHENE François, *op cit*, p.18.
481 GINSBERG, *op cit*, p.5.

Titre I. Une vocation internationale consubstantielle au projet européen

A. Une ambition internationale inhérente

Le 9 mai 1950, Schuman déclare que *« L'Europe pourra, avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation de l'une de ses tâches essentielles : le développement du continent africain ».*[482] Cette petite phrase au détour d'une Déclaration fondatrice n'est en rien anodine. D'une part, parce qu'elle assigne à la future construction européenne une mission de solidarité avec un autre continent, démentant donc dès l'origine le caractère introverti de l'entreprise communautaire. D'autre part, parce que Schuman y affirme que la vocation naturelle de l'Europe est africaine. Ce faisant, il s'inscrit dans le courant de pensée de l' « Eurafrique », qui associe le relèvement de l'Europe à celui de son pendant complémentaire, le continent africain. Fondé sur la perception d'une obligation morale et d'une opportunité politico-économique, le concept d' « Eurafrique »[483] incarne aux yeux des Européens, et particulièrement des Français, une *« solution élégante »* [484] permettant de s'*« orienter vers l'avenir, c'est à dire l'Europe, tout en manifestant à l'Afrique une solidarité dictée par le coeur et la raison ».*[485] Le Traité de Rome donne corps à cette vision euroafricaine en institutionnalisant par le biais de l'Association une *« solidarité »*[486] axée sur la *« promotion du développement économique et social ».*[487]

Il est important de noter que l'Association est qualifiée à ce titre de *« remarquable réalisation »* dans la mesure où elle permet d'affirmer que l'entreprise communautaire « *n'est ni égoïste ni autarcique (...) C'est l'affirmation d'une vérité économique et d'un principe moral».*[488] La vocation internationale de l'Europe est donc inextricablement liée à son 'Sud', la solidarité avec le continent africain fournissant la preuve de son ouverture. Néanmoins, la dimension européenne de l'Association demande à être relativisée, du moins à ses débuts : à bien des égards (du choix des partenaires à la sémantique, le terme « association » étant issu du jargon colonial français) l'Eurafrique de Rome apparaît comme un ersatz de Françafrique. L'ouverture communautaire au monde apparaît donc aux origines bien limitée et bien peu *européenne* : la place congrue dévolue à l'international dans le Traité de Rome dissone avec la « vocation universelle »[489] affichée par les 'pères fondateurs' de l'Europe.

---

482 SCHUMAN Robert. *La Déclaration du 9 mai 1950*. Archives du MAE, Paris, Secrétariat général, vol 57, p.4.
483 Voir Annexe XXXV: Le concept d'Eurafrique
484 BOSSUAT Gérard. "Guy Mollet: la puissance française autrement", *Relations internationales*, 1989, n°57, p.32.
485 *Ibid*, p.32.
486 *Traité de Rome*, Préambule.
487 *Traité de Rome*, Partie IV, article 131.
488 SPAAK, *op cit*, p.98.
489 BERSANI Giovanni. *Costruire la pace. L'Europa e le nuove sfide globali.* Bononia University Press, 2006, p. 31.

En effet si, à l'instar de Monnet, ces derniers préconisent le pragmatisme des « petits pas » comme méthode, leur projet n'en demeure pas moins empreint d'aspiration à la 'grandeur' internationale. Convaincus que l' *«Europe n'est plus en harmonie avec le monde »,*[490] ils sont obsédés par la nécessité pour celle-ci de regagner sa place afin de pouvoir *«avoir voix au chapitre dans le monde (...) [pour y] être un facteur, un moteur de progrès social, économique, politique ».*[491]À leurs yeux, l'unification européenne revêt une « *importance universelle* ».[492] L'histoire leur a en effet enseigné que divisée, l'Europe représente non seulement une menace pour elle-même, mais également pour le monde : lorsque Monnet affirme que « *faire l'Europe, c'est faire la paix* », il fait référence à une paix s'instaurant tant *dans* qu'*hors* des frontières européennes. L'Europe telle qu'il la conçoit a vocation à servir tout à la fois d'expérience et d'exemple: *« J'espère que cette expérience que nous avons commencée en Europe pourra, si elle réussit définitivement, servir utilement d'exemple au monde».*[493] Le terrain d'expérimentation est limité aux *« peuples de l'Europe qui partagent cet idéal »,*[494] mais la portée de l'expérience se veut universelle. L'Europe se construit *dans* et *pour* le monde, sa vocation première s'avérant de servir d'éclaireur à une transformation des relations internationales. Elle se rêve en *« prototype d'un nouvel ordre international, un modèle à imiter pour les autres nations du monde ».*[495] Les germes d'une vocation de « modèle », au sens normatif du terme cette fois, sont ainsi plantés. En donnant naissance à un modèle/prototype interne performant, l'Europe a vocation à incarner un *« idéal : une Europe politique puissance, moderne et fraternelle, dont le Monde a besoin pour le guider de nouveau »,*[496] érigé au rang de modèle/exemple dans le champ des relations internationales.

Dès lors, le grand marché intérieur n'est pas conçu comme une fin en soi, sinon comme un instrument fonctionnel : la reconquête du rang international de l'Europe passe par la réhabilitation de sa puissance économique, indispensable à l'instauration de relations pacifiques durables. L'unification économique interne se double donc d'une vocation politique internationale, fondée à la fois sur un idéal- contribuer à la paix mondiale- et une ambition- restaurer l'harmonie entre l'Europe et le monde, en s'imposant comme un acteur international nouveau mettant sa puissance au service de la paix. Pour Duchêne, l'ambivalence originelle d'une idée européenne oscillant entre messianisme et ambition de puissance a permis de maintenir une

---

[490] MONNET Jean. *Les États-Unis d'Europe ont commencé.* Paris : Robert Laffont, 1955, p. 29.
[491] IHUE, BAC 25/1980, carton 1339. HALLSTEIN Walter. *L'élargissement de la Communauté Économique Européenne. Les responsabilités économiques et politiques de l'Europe dans le monde.* Discours à Strasbourg le 23 septembre 1966, p.8.
[492] MONNET, *op cit,* p.129
[493] *Ibid,* p.128.
[494] *Préambule du Traité de Rome.* Jean-François Deniau, qui l'a rédigé, rappelait avec fierté que le Traité est le seul accord international à inclure le mot « idéal ».
[495] ROCHARD Bertrand. *L'Europe des Commissaires. Réflexions sur l'identité européenne des traités de Rome au traité d'Amsterdam.* Bruxelles: Bruylant, 2003, p. 19.
[496] LEMAIGNEN Robert. *L'Europe au berceau, Souvenirs d'un technocrate.* Paris: Plon, 1964, p.217.

« necessary ambiguity about its ultimate purposes ».[497] En jouant tant sur l'idéalisme que sur l'ambition, le processus de construction de l'Europe comme acteur international a engrangé le soutien d'acteurs aux motivations diverses. À ce titre, la politique de développement se révèle un vecteur de choix : elle permet à la Communauté, en faisant preuve d'une solidarité 'exemplaire' avec les pays les plus défavorisés, de mettre *« en évidence de la manière la plus concrète l'idée [qu'elle] se fait de son rôle sur la scène internationale ».*[498]

Cependant, si la vocation internationale du projet européen est sous-jacente dès l'origine, son processus de formalisation est laborieux : la « Coopération politique européenne » (CPE), lancée informellement en 1970, n'est institutionnalisée qu'en 1987 par l'Acte Unique.[499] En 1990, le Conseil européen annonce que *« l'action internationale de la Communauté sera ouverte sur le monde et accordera une place importante à la politique de développement ».*[500] Il faut ensuite attendre Maastricht en 1992 pour que soit conférée une base juridique à l'ensemble des instruments de l'action extérieure de la Communauté. C'est seulement avec le Traité sur l'Union Européenne (TUE) que la nouvelle entité « Union européenne » s'affirme 'officiellement' comme acteur des relations internationales. L'article 2 des dispositions communes proclame ainsi que *« L'Union se donne pour objectif (...) d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive de défense commune ».* Cependant, la formulation, centrée sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), omet de mentionner les politiques proprement communautaires, reléguées au rang de résidus.

En effet, le TUE inaugure une architecture en forme de 'piliers' instaurant une compartimentalisation et une hiérarchisation des instruments européens d'action extérieure. Innovation majeure du TUE, la PESC occupe le deuxième pilier, régi par des procédures décisionnelles intergouvernementales. Les objectifs de cette nouvelle politique sont énumérés :

-la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, conformément aux principes de la charte des Nations unies ;
-le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes ;
-le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationales (...)
-la promotion de la coopération internationale ;
-le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales[501].

---

[497] DUCHÊNE, *op cit*, p.6-7 *« The ambivalence of Europe (...) On the one hand, there has been the stated aim of the founding fathers (...)spreading the area of peace not only within the confines of the Community but also, at least in aspiration, with the outside world (...) On the other hand, there has been a strand of ambition for power from the very beginning in the European ideal ».*
[498] ROCHARD, *op cit*, p.250.
[499] *Acte Unique européen*, JOCE, n°L 169/1, 29.6.87. Titre III : « Dispositions sur la coopération européenne en matière de politique étrangère ».
[500] DOC/90/5. *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Rome des 27/28 octobre 1990.*
[501] *Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne*, JOCE n° C 321 E/1, 29.12.2006. TUE, Titre V : « Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune ».

Parallèlement, des innovations sont également apportées au TCE, qui couvre les politiques régies par la procédure communautaire dans le cadre du premier pilier. Y est incluse pour la première fois *« une politique dans le domaine de la coopération au développement »*[502] qui fait l'objet du Titre XX. Alors que les objectifs de la PESC sont assimilables aux domaines des *high politics*, ceux de la politique de coopération au développement[503] relèvent davantage de *low politics* à teneur plus économique que politique. S'instaure *via* le système des piliers un *« policy apartheid »*[504]entre la « politique étrangère » intergouvernementale (PESC, PESD) et les « relations extérieures » communautaires (développement, commerce, aide humanitaire...). Une dissociation est opérée entre la première qui permettrait à l'Union de s'accomplir en tant qu'acteur international, et la seconde qui ne lui consentirait que d'occuper un rôle de figurant.

Le Traité de Maastricht semble ainsi incarner une double rupture. Non seulement il affirme pour la première fois qu'il y a bien une politique extérieure de l'Union ; mais il en révolutionne également l'architecture en consacrant la naissance de la PESC, en officialisant l'existence d'une politique de coopération au développement communautaire, et en instaurant une forte différenciation entre les divers instruments. En ce sens, Maastricht fait office de mythe fondateur pour l'UE « acteur international ». L'idée prévaut ainsi que: *« the European process was for quite some time primarly internally directed (...) The Maastricht Treaty heralded the beginning of serious change in the internal-external dichotomy ».*[505] Cette analyse induit quelque peu en erreur, dans la mesure où elle implique que l'externe n'a véritablement commencé à jouer un rôle dans le processus de construction européenne qu'en 1992. Or, comme en témoignent les discours des 'pères fondateurs', Maastricht ne marque pas l'éclosion d'une vocation : le TUE opère plutôt une remise à niveau en donnant à l'Union les moyens de son ambition originelle. Jusqu'alors, à défaut d'une politique étrangère commune, la coopération au développement a servi de caution internationale à la Communauté. Elle lui a permis dès 1957 d'affirmer sa « présence » et de se forger, au rythme de son intégration, un rôle international à la mesure de sa vocation et de ses valeurs. D'ailleurs, s'il est possible d'interpréter l'apartheid développement/PESC comme une dévalorisation, l'on peut au contraire y voir un moyen de sauvegarder l'intégrité d'une politique de coopération au développement bien plus aboutie : *« inscrire la coopération au développement dans las PESC, donc hors du traité CE, aurait en réalité constitué une régression par rapport à la situation existante ».*[506]

---

502 Versions consolidées, *op cit*, TCE : Première Partie *Les principes* , Article 3.r.

503 *« Favoriser le développement économique et sociable durable, l'insertion harmonieuse et progressive des PVD dans l'économie mondiale et la lutte contre la pauvreté »*, TCE : Troisième Partie, Titre XX « Coopération au développement », Article 177.

504 HOLLAND. "When is foreign policy not foreign policy?...", *op cit*, p.112.

505ARTS Karin. « Changing interests in EU development cooperation : the impact of EU membership and advancing integration », i*n* ARTS, DICKSON, *op cit*, p.104.

506 CLOOS Jim, REINESCH Gaston, VIGNES Daniel, WEYLAND Joseph. *Le Traité de Maastricht: genèse, analyse, commentaires*. Bruxelles: Bruylant, 1993, p.347.

B. Un processus intéractif

Le processus d'affirmation de la politique extérieure commune est inextricablement lié à l'évolution des politiques internes. D'abord parce que de nombreuses avancées internes ont un corollaire externe automatique. Le marché intérieur prévu par le Traité de Rome impose d'adopter une politique commerciale et un régime douanier communs ; l'achèvement de l'UEM et la création de l'euro exigent la mise en place d'une politique monétaire commune, aux conséquences internationales majeures. Ensuite, parce que l'approfondissement du Marché commun permet à la Communauté de se doter des capacités nécessaires pour endosser un rôle international à la mesure du poids croissant que lui confèrent ses élargissements. Cependant, l'externe (la mondialisation et la politisation de la coopération au développement) ne peut se réduire à un simple dommage collatéral de l'interne (la juxtaposition de préférences intergouvernementales, l'engrenage, la dialectique approfondissement/ élargissement). S'esquisse plutôt un phénomène circulaire par le biais duquel les avancées internes nourrissent la volonté *« d'affirmer le rôle de la CEE dans l'arène planétaire, dans l'arène des rapports Nord-Sud »*,[507] alors que l'environnement externe stimule le processus d'intégration interne en mettant l'Europe au défi de répondre aux attentes qu'elle a créées. L'imbrication entre approfondissement, élargissement et relations extérieures est au coeur de ce processus d'*« affirmation d'une construction communautaire interne par le détour externe, elle-même modifiée à son tour de façon itérative par la construction interne ».*[508]

Cela relève du truisme : plus l'Europe est forte intérieurement, plus elle gagne en assurance et ambitionne de 'rayonner' internationalement. Prévaut immanquablement l'idée que le « poids » supplémentaire acquis par la Communauté en s'élargissant et en s'approfondissant doit lui permettre de peser politiquement dans le monde. Ainsi, plus *« les perspectives esquissent une Communauté politique qui ne relève plus du domaine de l'utopie »,*[509] plus l'aspiration à *« promouvoir une Europe forte et puissante, capable d'exprimer sa propre politique »*[510] se fait pressante. L'objectif affiché est de *« fournir une contribution originale à la mesure de ses ressources (...) et d'affirmer ses propres conceptions dans les rapports internationaux, conformément à sa vocation d'ouverture, de progrès, de paix et de coopération ».*[511] L'image du « géant économique » et du « nain politique » ne sied évidemment pas aux Européens, qui se rebiffent contre Kissinger lorsqu'il assène que *« the United States has global interests and*

---

[507] ZORGBIBE Charles. *Histoire de la construction européenne.* Paris: PUF, 1997, p.283.
[508] LE NAELOU, *op cit*, p.14.
[509] AHUE, *Les nouvelles perspectives d'une véritable politique extérieure de la Communauté… op cit*, décembre 1969.
[510] *Ibid*
[511] *Déclaration de Paris*, *op cit*, octobre 1972.

responsibilities. Our European allies have regional interests ».[512] Or l'ambition européenne n'est pas seulement régionale, mais bel et bien mondiale. Les moyens de la servir s'avèrent néanmoins limités par les dissensions intergouvernementales, avant comme après Maastricht ; dans ce contexte, la coopération au développement, qui ne cesse de se 'mondialiser', s'impose comme un créneau exploitable, une niche *via* laquelle l'Europe peut gagner ses galons d'acteur international.

Cependant, ce n'est pas le discours de l'ambition qui prévaut dans la rhétorique communautaire sur l'international, mais plutôt celui d'une responsabilité aux multiples incarnations. Les textes officiels -avec la part de langage diplomatique qu'ils impliquent- ne cessent d'affirmer que les progrès de la Communauté ne lui donnent pas seulement le droit de jouer un rôle, mais aussi le devoir d'assumer les responsabilités qui en découlent. L'accroissement de ses responsabilités internationales serait ainsi d'abord une conséquence directe de son élargissement. L'équation est simple : plus l'Europe s'élargit, plus elle a d'intérêts *et* de responsabilités sur la scène internationale. L'élargissement se révèle donc un phénomène dual, qui « *renforce notre rôle dans le monde, mais accroît, en conséquence nos responsabilités ».*[513] Dans le discours, la corrélation est présentée comme automatique. Elle fait l'objet d'un consensus, un journaliste notant par exemple qu'à la signature du Traité instituant l'Europe des Neuf*, « un thème a été exprimé par tous les orateurs : celui de la responsabilité accrue de l'Europe unie vis-à-vis du tiers monde ».*[514] Les ressorts de cette relation ne sont néanmoins jamais vraiment explicités.

Un premier élément d'explication a déjà été exploré : lorsqu'elle accueille de nouveaux membres en son sein, l'Europe prend le relais de leurs responsabilités, en partageant, voire en reprenant à son compte, le 'fardeau'. Elle a ainsi 'hérité' d'une partie des responsabilités coloniales française, britannique, belge, italienne, espagnole... Mais comment expliquer que le lien élargissement/responsabilités perdure même en 2004 (*« Europe's responsibility has grown by every enlargement and this is the biggest enlargement ever »*),[515] alors que les NEM n'ont que très peu de relations avec le 'Sud' ? Une seconde logique est à l'oeuvre : en s'élargissant, l'Union acquiert de nouvelles frontières, sur le continent et outre-mer, et donc un nouveau voisinage. Or, il semble que la responsabilité ressentie soit d'autant plus forte que les tiers sont proches. Par exemple, *« the member states seem to share a very powerful sense of responsibility towards Eastern Europe ».*[516] Les nouvelles

---

512 « The Year of Europe », *Address given by Henry Kissinger*, New York, 23 April 1973.
513 AHUE, BAC 25/1980, carton 1379/1. MALFATTI Franco Maria. *Discours de Monsieur le président de la Commission des Communautés européennes devant le Parlement européen*. Strasbourg, 15 septembre 1970.
514« Europe. Élargissement de Six à Dix : les ministres ont déjà tracé un ambitieux programme », *Le Figaro*, 24/01/72.
515 *The enlarged European Union. Partner of the developing world.* Summary Report of International Policy Dialogue, Berlin 7-8 april 2003, p.21. Intervention du Commissaire au Développement Poul Nielson.
516 SMITH Karen. "The ACP in the European Union's network of relationships: still unique or just one in the crowd?". *In* ARTS, DICKSON(eds), *op cit,* p. 65.

« marches »[517] de l'Europe constituent un enjeu capital, car *« pour connaître un pays c'est toujours sur ses « marches » qu'il faut regarder. C'est là en effet, que les vraies « valeurs » qui cimentent une communauté révèlent leur vraie séduction, et c'est là que se manifestent les allergies que provoquent ses vrais défauts ».*[518] L'élargissement confère donc à la Communauté une responsabilité spécifique envers son voisinage, sa capacité à stabiliser et à aider celui-ci représentant le premier critère de sa 'réussite' internationale et de la solidité de sa propre construction.

Parallèlement, l'approfondissement de la construction communautaire s'assortit d'une responsabilité croissante sur la scène internationale. En effet, en parachevant son unification économique et monétaire, l'Union « *modifie substantiellement les données des relations économiques internationales ».*[519] Elle 'pèse' pour un cinquième du commerce et un quart des revenus mondiaux et s'impose comme un acteur majeur, dont les politiques internes ont un impact croissant sur son environnement externe. Tout particulièrement, *« what happens within the EU integration process has fundamental repercussions for the developing world »,*[520] dans la mesure où l'Union et ses États membres sont collectivement le premier partenaire commercial et le premier bailleur des PVD. Au-delà même de sa puissance économique et financière, ses politiques en matière d'environnement, d'énergie, de migrations, de pêche, d'agriculture, de concurrence... renforcent son influence extérieure et obligent ses partenaires à se positionner. Elle doit donc prendre *« conscience des devoirs internationaux [qu'] impose son unification »,*[521] afin de ne pas déstabiliser le système international, mais au contraire de contribuer, dans la lignée de sa vocation originelle, au développement et à la paix hors de ses frontières. À Dakar en 1991, le président Delors rappelle ainsi qu'*« alors que la Communauté va accéder à une responsabilité politique pleine et entière, il lui faut prendre en compte des responsabilités internationales ».*[522]

S'esquisse ainsi un renversement du processus ; ce n'est plus seulement l'interne qui engendre l'externe, mais également l'externe qui stimule l'interne. Schmitter évoque un processus d' « externalisation », par lequel *"once an agreement is reached and made operative on a policy or set of policies (...) participants will find themselves compelled (...) to adopt common policies vis-à-vis nonparticipant third parties. Members will be forced to hammer out a collective external position".*[523] Selon cette hypothèse, lorsque les

---

517 Le terme de « marches » était auparavant usité pour désigner les zones (provinces ou pays) frontières.
518 « Aux marches de l'Europe élargie », *Problèmes internationaux*, 15/04/72.
519 SEC(92)915, 1992. *La politique de coopération au développement à l'horizon 2000. Les rapports de la Communauté avec les pays en voie de développement dans la perspective de l'Union Politique. Les conséquences du Traité de Maastricht.*
520 HOLLAND. « When is foreign policy.. », *op cit*, p.116
521 *Déclaration sur l'identité européenne,* Sommet européen de Copenhague (14 décembre 1973), *BCE*, 1973 n°12.
522 DELORS Jacques. "La communauté et l'Afrique" (Discours à Dakar le 2 mai 1991), *in* DELORS, *Le nouveau concert européen*, Paris: Odile Jacob, 1992, p.150.
523SCHMITTER Philippe. 'Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration', *International Organization,* 1969, n° 23, p.165.

États membres s'engagent à coopérer dans un domaine politique (i.e. politique commune de la pêche), ils sont automatiquement enclins à coopérer dans la politique extérieure liée au dit domaine (i.e. accords de partenariat dans le domaine de la pêche). Sachant que *"la réalisation de nombreux objectifs de politique intérieure dépend de l'utilisation effective des instruments de politique extérieure",*[524] ils ont en effet tout intérêt à ne pas amputer leur politique de son volet externe, d'autant que la mise en commun de leur action est susceptible de leur donner un pouvoir de négociation plus grand à l'international, comme dans le cas de la politique commerciale. Il y a donc une raison politique interne justifiant l'externalisation systématique de l'action communautaire.

Cependant, les attentes externes jouent également un rôle crucial. Les tiers peuvent pousser la Communauté à adopter des mesures visant à pallier les effets négatifs de son développement interne. Par exemple, les partenaires asiatiques du Commonwealth auraient été lésés -et ils l'ont fait savoir- par l'adhésion de la Grande-Bretagne si celle-ci avait adopté le tarif extérieur commun sans que la Communauté ne mette en place des mesures compensatoires, en l'occurrence le SPG. Dans un autre cas de figure, l'Union -si elle apparaît, aux yeux des tiers, comme un acteur international « viable »- peut faire l'objet de pressions externes l'encourageant à multiplier les actions de politique extérieure. Parce que son unification avance, l'Europe se voit appelée à répondre aux attentes et aux inquiétudes que sa construction suscite à l'international : selon Smith, *« it is expected to act internationally by outsiders».*[525] De plus, elle ne peut se contenter d'agir ; il faut qu'elle agisse de façon cohérente afin de contribuer de façon constructive à l'ordre international, ce qui demande une concertation et une coordination internes accrues. La dynamique d'engrenage devient alors le produit d'un stimulus externe. En retour, s'engage un nouveau cycle, par le biais duquel la consolidation interne entraîne le développement d'activités externes. L'on peut donc en conclure que *« la Communauté européenne agrandit constamment le domaine de ses responsabilités à mesure que son oeuvre d'unification avance »,*[526] et que son unification avance à mesure que la charge de ses responsabilités internationales le lui impose.

C. Une vocation de la responsabilité

Si les pressions de l'externe peuvent avoir un tel impact sur la décision communautaire, c'est parce que l'Europe jauge son propre succès à travers l'image que lui renvoie le monde. L'entreprise communautaire compte pour le monde, qui compte symétriquement pour elle. L'Europe a vocation à servir d'expérience et d'exemple : sa capacité d'attraction (mesurée par le nombre d'interlocuteurs internationaux qui demandent à nouer des relations avec elle, par

---

[524] COM(2006)278. *L'Europe dans le monde. Propositions concrètes visant à renforcer la cohérence, l'efficacité et la visibilité,* p.2.
[525] SMITH Karen. "The ACP...", *in* ARTS, DICKSON, *op cit*, p.63.
[526] AHUE, BAC 25/1980, carton 1339. HALLSTEIN Walter, *op cit.*

exemple en adhérant au groupe ACP) et de rayonnement (notamment perceptible dans les tentatives d'imitation ou de transposition de son modèle) fournissent des indicateurs de son succès -ou de son échec. Les pays en développement jouent un rôle particulier dans ce processus de confortation interne par la voie de l'image externe :

« La progression de la construction économique, monétaire et politique donne à la Communauté des dimensions nouvelles (...). Mais son succès dépendra en fin de compte de la capacité avec laquelle la Communauté mesurera ses responsabilités et les assumera à l'égard de l'ensemble du Tiers monde ».[527]

Au fil de la prose communautaire, une importance cruciale est accordée à la nécessité d'agir et être perçu comme un acteur responsable sur la scène internationale : « *les efforts en vue de construire leur Communauté n'ont tout leur sens que dans la mesure où les États membres parviennent à agir ensemble pour faire face aux responsabilités croissantes qui incombent à l'Europe dans le monde*».[528] L'aide aux pays pauvres est présentée comme le test par excellence de faculté à assumer ses responsabilités, car *«c'est un critère sur lequel on jugera la construction européenne pour savoir si oui ou non elle est capable de faire autre chose que 'l'Europe des marchands'».*[529] Plus qu'un test, c'est même une condition : l'Union ne peut prétendre à un rôle international si elle ne met pas en oeuvre une politique responsable à l'égard du Sud. Sa responsabilité est engagée à tous les niveaux : diplomatique (vendre l'Europe au monde), historique (post-colonial), géographique (voisinage), moral (devoir de solidarité), économique (accompagner les effets de la globalisation et de l'unification) et politique (défendre ses valeurs et son modèle politique).

En effet, la « vocation de la responsabilité »[530] européenne s'inscrit dans la défense des *« valeurs fondamentales qui sont à l'origine de la Communauté »,*[531] à savoir « *le respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, d'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme (…) le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les hommes et les femmes ».*[532] La diffusion de ces valeurs est consubstantielle au projet européen, et la coopération au développement, à mesure qu'elle se politise, se révèle un vecteur d'exportation et de projection de choix, pour une Europe qui a *« sans conteste un projet et des valeurs à défendre dans ses programmes ».*[533] D'autre part, ces valeurs obligent la Communauté sur la scène internationale. Il en va en particulier de la solidarité et de la justice, entendue au sens de justice sociale. La Commission souligne ainsi que *« la solidarité étant l'une des valeurs au coeur de la construction européenne, il serait*

---

527 AHUE, « Les nouvelles perspectives... » *op cit*, decembre 1969.
528 *Déclaration de Paris, op cit*, octobre 1972.
529 « L'enjeu des relations Europe-Afrique », *La Croix*, 21/07/73.
530KARAGIANNIS Nathalie. *Avoiding responsibility.The politics and discourse of European development policy*, 2004, p. 64.
531 *La politique de coopération au développement à l'horizon 2000…op cit*, 1992, p.11.
532 *Version consolidée du Traité sur l'Union européenne,* Article 2.
533 DELCOUR, *op cit*, p.88.

inconcevable qu'elle ne puisse s'exercer effectivement qu'à l'intérieur de la Communauté et ne rester qu'un simple mot au-delà de ses frontières ».[534] Cette vision illustre parfaitement la thèse de Lumsdaine,[535] selon laquelle il existe une correspondance forte entre la mise en oeuvre de programmes d'aide extérieure et l'existence d'un État providence développé, car « *the achievement of justice at home in fact sustains justice abroad ».*[536] Or si l'Union n'est pas un État, elle défend néanmoins un 'modèle social européen' dont la solidarité redistributive *au sein* (entre générations, citoyens) comme *hors* (entre États membres, régions) des frontières nationales se veut la marque de fabrique. L'affirmation de l'Union comme acteur international dépend par conséquent de sa capacité à relever le double défi de la responsabilité et de la solidarité à l'international. Ainsi, morale et intérêt se rejoignent, faisant de la politique de développement un enjeu crucial pour une Europe en quête d'un rôle.

---

534 *La politique de coopération au développement à l'horizon 2000…op cit*, 1992, p.11.

535 LUMSDAINE David. *Moral vision in international politics: the foreign aid regime*. Princeton University Press, 1993: "*the circumstances that led to the creation of aid programs suggest that their roots lays in the development of the welfare state",* p.31.

536 NOEL Alain, THÉRIEN Jean-Philippe. "Public opinion and global justice", *Comparative political studies*, vol 35, n°6, August 2002, p. 651.

Titre II. Une politique opportuniste

Dès sa genèse, l'Europe a donc vocation à peser sur les relations internationales, à imprimer sa marque afin d'affirmer, tant aux autres qu'à elle-même, la pertinence de sa construction. Cependant, le prétendant européen doit composer avec un ordre international dont il ne faut pas négliger les effets structurants. Placé sous le signe de la bipolarité et de la décolonisation, il ne lui offre qu'un rôle de figurant. L' « Europe » et le « Sud » se rejoignent en effet en ce qu'ils ne peuvent pleinement s'intégrer. La première défie la norme politique de l'État nation et ne possède pas les attributs 'normaux' de la puissance. Le second est *de facto* exclu par son incapacité à se conformer à la norme économique du 'développement'. Ces deux 'déviants' vont donc trouver en l'autre un interlocuteur, et chercher ensembles à bousculer les règles d'un ordre international qui les exclue. Leurs intérêts convergent et la politique de développement scelle une relation perçue comme mutuellement bénéfique, faute de mieux.

A. L'Europe en quête d'espace politique

L'avènement de l' « Europe » coïncide avec la révolution du « Sud ». Rappelons ainsi que la Conférence de Messine (1-3 juin 1955) visant à relancer la construction européenne est contemporaine de celle de Bandoeng (18-24 avril 1955), qui marque *« le début d'une revendication collective des pays du Tiers Monde dans le domaine politique et dans celui du 'développement' ».*[537] Les pays africains, encore colonisés, en sont pour la plupart absents. Ils ne tardent néanmoins pas à gagner leur indépendance dans la foulée de la naissance de la CEE. Tout en renouvelant leur soutien à l'Association, ils affirment alors leur émancipation sur la scène internationale, notamment en participant à la création du « G77 »[538] en 1964. D'autre part, l'Europe se construit alors que la Guerre froide connaît une période de « coexistence pacifique » toute relative : la bipolarité parasite les relations avec le nouveau Tiers Monde, devenu l'objet d'une *« gigantesque partie de bras de fer entre l'Est et l'Ouest ».*[539] Dans ce contexte, il est difficile pour la Communauté d'éclore comme une entité à part entière sur la scène mondiale, d'autant que la crise de Suez en 1956 a démontré l'impuissance des 'grands' européens face aux États-Unis. Le *« décalage entre la vocation puissamment enracinée dans le sentiment que l'Europe a de sa valeur (...) et l'incapacité (...) à être la hauteur de*

---

[537] RIST, *op cit*, p.137.
[538] Tous les pays (à l'exception de la Côte d'Ivoire) signataires de la Convention de Yaoundé en 1963 font partie des membres originels du G77. Le « groupe des 77 » est officiellement né à Genève le 15 juin 1964, par le biais d'une Déclaration conjointe publiée à l'issue de la première réunion de la CNUCED.
[539] ROCHARD, *op cit*, p.58.

cette vocation »[540]est flagrant, la Communauté étant privée d'un des vecteurs majeurs de sa puissance (l'Empire) et d'un espace politique propre pour exister sans être subordonnée à l'un des Grands.

La décolonisation constitue un bouleversement à double tranchant pour la Communauté. Elle intervient certainement plus rapidement que les négociateurs du Traité de Rome ne l'avaient anticipée, et oblige dès lors les Six à déterminer très tôt le rôle qu'ils veulent jouer collectivement auprès de ces nouvelles nations du Sud. Force d'inertie interne et échéance imposée par les bouleversements externes se conjuguent pour aboutir au maintien de l'Association. En jouant la carte de la continuité, une activité préalablement 'interne' est transformée en une véritable action extérieure. Les EAMA, pour lesquels elle représente 80% du commerce extérieur et 98% de l'aide[541] incarnent le terrain idéal où tester les potentialités de la Communauté comme acteur international. Qui plus est, *« l'Europe a des possibilités particulières en Afrique »,*[542] continent dépourvu d'importance stratégique aux yeux des Etats-Unis.[543] En perdant un Empire, la Communauté gagne un partenariat international inédit, qui contribue à forger la spécificité de son modèle.

Parallèlement, la Guerre froide confère à la relation de l'Europe au Sud une importance politico-stratégique considérable. Le premier Commissaire européen au Développement, Robert Lemaignen, ne cache pas que *« sans doute l'incitation la plus décisive [à une politique d'aide de la CEE aux pays sous-developpés] consiste-t-elle dans la constatation des efforts croissants déployés par le camp totalitaire ».*[544] Évoquant l' *« origine para-militaire »*[545] d'une aide fondée sur un *« ciment de préoccupations stratégiques »*,[546] il inscrit l'émergence d'une politique communautaire dans le cadre de la *« grande bataille entre l'Est et l'Ouest dont l'enjeu est d'abord le Tiers Monde ».*[547] En effet, alors que la guerre reste 'froide' entre les deux Grands, l'affrontement est direct dans le Tiers Monde : l'aide constitue une arme de choix dans la lutte pour les coeurs, les esprits et les ressources du Sud. Les dirigeants de la Communauté redoutent que les nouveaux chefs d'États africains ne se laissent tenter par l''aventure' communiste, privant ainsi l'Europe de ses alliés 'naturels'. Leurs inquiétudes ne sont d'ailleurs pas sans fondement : lors de la houleuse négociation de Yaoundé, Radio Abidjan conseille aux EAMA de *« rappeler la position stratégique de l'Afrique dans le monde occidental, et demander*

---

540 HALLSTEIN Walter. « La position de la CEE dans le commerce mondial », *BCEE*, 8 (août 1964), p.73.
541 GRILLI, *op cit*, p.15 (statistiques pour 1960).
542 DIORI Hamani. "Éclairer l'opinion publique", *Le Monde*, 7/12/72.
543 Le *Clay Report* publié par le Congrès US en 1963, suggère un 'partage du fardeau' entre alliés occidentaux dans lequel l'Europe se verrait déléguer la responsabilité du continent africain.
544 AHUE, BAC 19/1969, carton 24. LEMAIGNEN Robert, *La Commission économique européenne et les pays sous-développés*, février 1960, p.40.
545 *Ibid*
546 *Ibid*
547 Archives MAEF, DE/CE 421, 193. *Discours de M. Couve de Murville à l'Assemblée nationale*, Paris le 14 juin 1960.

ce que deviendrait l'Europe si l'Afrique était perdue pour le bloc des libres ».[548] Attentif à la menace, Spaak prévient ses partenaires que la possible défection des associés au profit de l'URSS serait une *« défaite politique majeure pour l'Europe ».*[549]

Il convient de bien saisir l'enjeu politique que représente l'aide à l'ère de la bipolarité : Pierre Mendès-France n'hésite pas à affirmer que *« celui des deux groupes (l'Est ou l'Ouest) qui saura fournir prochainement de meilleures solutions pour le développement des pays arriérés gagnera la bataille pacifique la plus importante dont le monde est aujourd'hui le théâtre ».*[550] En ce sens, l'aide au développement est un pur produit de la Guerre froide, un instrument qui, selon Morgenthau, n'est en rien *"different from diplomatic or military policy or propaganda. They are all weapons in the political armory of a nation".*[551] La 'bataille' apparaît a priori gagnée d'avance par l'Occident, qui représente (en 1963) 91% de l'aide mondiale face aux 5 à 6% du bloc communiste.[552] Pourtant, la *« pénétration soviétique dans les pays sous-développés »*[553] est perçue comme « subversive » et menaçante, car remarquable non pas par les montants engagés, mais par la nature et les modalités de l'assistance. Jouant la carte de la libération face une aide occidentale dénoncée comme un nouveau moyen d'exploitation capitaliste, et mettant en valeur l'absence de conditions politiques liées à leur aide, les Soviétiques séduisent des pays du Tiers Monde sensibles à ces arguments.

L'aide communiste est accordée à des conditions financières souvent avantageuses et met l'accent sur l'industrialisation, présentée à l'époque comme la panacée par les théories du développement.[554] Par ailleurs, le bloc soviétique fournit un effort spectaculaire en termes d'assistance technique : début 1957, plus de 2000 techniciens travaillent dans 19 pays sous-développés 'du monde libre'- ils sont 4000 fin 1958.[555] S'y ajoutent la formation (universitaire, technique ou militaire) en territoire soviétique offerte à des étudiants du Tiers Monde (3200 en 1958), les crédits militaires, les livraisons d'armes... L'assistance soviétique est en outre concentrée à 90% *« sur les pays jugés les plus vulnérables »*[556] (Yougoslavie, Inde, Égypte, Syrie, Afghanistan et Indonésie), dont la dépendance vis-à-vis de l'URSS est immense : son aide représente 50% du

---

548 Radio Abidjan, 27/02/63.
549 Archives du Conseil, R/293/62. *Procès-verbal de la session restreinte du Conseil de la CEE tenue à l'occasion de la deuxième réunion ministérielle du Conseil de la CEE et des EAMA*. Bruxelles, 12 mai 1963.
550 MENDÈS-FRANCE Pierre. "Une situation explosive: les pays sous-développés". *Le Monde*, 5/06/59.
551 MORGENTHAU, *op cit,* p.309. Voir *supra*, p.5.
552 AHUE, BAC 25/1980, carton 2024/1. *L'aide publique octroyée aux pays en voie de développement par les pays industrialisés*, SEC(65)367, 5 février 1965.
553 APREMONT. *Les techniques économiques de la pénétration soviétique dans les pays sous-développés*. Études sociales Politiques Économiques, Université Paris VII, 1959.
554 Voir les théories de l' « industrialisation industrialisante », l' « industrialisation par substitution des importations » ou l' « industrialisation par promotion des exportations ».
555 AHUE, BAC 79/1982, carton 47/2. *Aide du bloc soviétique à des nations du monde libre*. DG VIII 10 juin 1959, p.2.
556 *Ibid*, p.3.

revenu national de la Syrie en 1955, et 25% de celui de l'Afghanistan.[557] Pourtant, à l'exception de la Syrie, ces pays reçoivent encore davantage d'aide des Etats-Unis : c'est dire s'ils font l'objet d'une âpre compétition entre Grands.

Dans ces conditions, l'espace politique dévolu à l'Europe, et *a fortiori* à une Communauté balbutiante, apparaît des plus congrus. Le contexte international explique dans une grande mesure le choix communautaire d'accorder une importance privilégiée aux « associés » : ces pays étant liés historiquement et économiquement à l'Europe, ils représentent une opportunité unique de se prévaloir d'une influence prédominante. L'Association ne sert pas seulement à amortir le choc de la décolonisation; elle constitue une niche où la Communauté peut exister dans l'indifférence relative des superpuissances.

B. Un positionnement alternatif

Néanmoins, la bipolarité, pour toute contraignante qu'elle soit, est également perçue comme une opportunité à saisir : très vite en effet, l'Europe cherche à incarner une troisième voie, une solution alternative pour les pays du Tiers Monde tentant de briser le carcan bipolaire. Échaudés par l'échec du projet SUNFED,[558] les États membres -de la France aux Pays-Bas- soutiennent la création d'un *« plan comportant une augmentation considérable de l'aide multilatérale ».*[559] Leur préférence va à l'ONU, perçue comme *« seul organisme donnant des garanties de gestion « apolitique » aux pays sous-développés ».*[560] Cependant, l'organisme mondial est paralysé par l'affrontement entre Grands : afin de se libérer de cet étau, les Six misent sur la Communauté pour ériger un pôle alternatif européen de rééquilibrage des relations internationales.

Acteurs nationaux et communautaires se rejoignent dans cette entreprise, la Commission façonnant peu à peu et ce jusqu'à la fin de la Guerre froide, une « Europe » se présentant au « Sud » comme une entité non-alignée et ouverte à tous, véritable *« recours contre l'impérialisme des superpuissances ».*[561] Fustigeant une situation *« détestable »*[562] où *« l'affrontement Est-Ouest se substitue au dialogue Nord-Sud et pervertit l'aide au développement elle-même »,*[563] la Commission érige la Communauté en seul acteur ayant authentiquement vocation à aider au développement du Sud, sans imposer aucune conditionnalité. Ce positionnement est rendu crédible par sa nature même, un non-État,

---

557 AHUE, BAC 79/1982, carton 47/4. BEUTLER W. *Politique économique envers le bloc soviétique.* Londres, juin 1959.
558 Special United Nations Fund for Economic Development. SUNFED est une initiative indienne visant à créer un fonds d'équipement multilatéral sous l'égide neutre des Nations Unies. Le projet est présenté à l'ONU en 1953. L'URSS s'y rallie dès 1954, mais les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Australie s'y opposent : il est 'mis en sommeil' en 1958 alors que les Six y sont favorables.
559 Archives MAEF, DE/CE 421, 125. *Note : Plan du Président de la République sur l'aide des pays sous-développés*, 1959, p.6.
560 *Ibid*
561 « Menaces sur la coopération euro-africaine », *Démocratie moderne*, 29/03/73.
562 *Mémorandum,* op cit, 1982, p.12.
563 *Ibid.*

dépourvu de capacités militaires et *« dirigée contre personne ni inspirée par une quelconque volonté de puissance ».*[564] Perçu comme « acceptable »[565] le partenariat CEE-ACP attire ainsi des non-alignés, mais également des pays ralliés au camp communiste qui décident d'adhérer à Lomé I en 1975 (Guinée, Guinée-Bissau, Éthiopie) et Lomé III en 1985 (Angola et Mozambique). Dans le cadre du virage 'globaliste', des liens sont également tissés avec le Nicaragua sandiniste. Il s'agit d'une petite déclaration d'indépendance vis-à-vis de Washington, car *« la neutralité était, au temps de la guerre froide, en soi une option politique ».*[566] Et c'est une option que la Communauté, en tant que partenaire d'un « Sud » toujours plus large, revendique haut et fort. L'alors Commissaire Claude Cheysson[567] martèle régulièrement le message : *« la politique de Lomé n'existe que dans la mesure où personne n'est aligné »*[568] et c'est pourquoi *« le tiers monde a besoin de l'Europe dans sa capacité d'encouragement au non alignement ».*[569] Par le biais de sa relation au Sud, et particulièrement aux ACP, la Communauté cherche donc à articuler des intérêts, un discours et surtout un rôle distincts des États-Unis: ancrée dans le camp occidental, elle n'en revendique pas moins une certaine autonomie dans ses relations avec le Tiers Monde. L'édification de sa politique de développement prend alors tout son sens : par ce biais, la Communauté *« se propose comme une solution alternative au mode de classement existant entre Est-Ouest »,*[570] se taillant un rôle à la mesure de sa vocation.

Pour gagner ses galons d'acteur, la Communauté doit néanmoins se débarrasser de certains stigmates entachant sa crédibilité. Son premier handicap, hérité du passé de ses États membres, est le soupçon de néocolonialisme. Dès 1958 l'Association est mise en accusation dans le cadre des Nations Unies, principalement par des pays en développement non-associés.[571] À la Commission de Tutelle, des « puissances afro-asiatiques » appuyées par le Brésil présentent une résolution dénonçant l'Association comme *« une nouvelle forme de domination de l'Europe sur l'Afrique, un impérialisme déguisé, un régime de pacte colonial étendu à l'Europe des Six ».*[572] Les appréhensions quant aux effets -politiques et économiques- du Marché Commun sur les pays en développement (associés ou non) se manifestent de toutes parts.[573] À la tête des 'non-associés' du

---

564 *Déclaration sur l'identité européenne*. Sommet européen de Copenhague, 14 décembre 1973.
565 BRETHERTON, VOGLER, *op cit*, p.35.
566 Dieter FRISCH, ancien Directeur Général, pendant 11 ans, de la DG DEV (VIII). Cité dans DAVID, *op cit,* p.12.
567 Commissaire européen au Développement de 1973 à 1981, puis (après un passage comme Ministre des Affaires étrangères de Mitterand) à la Politique méditerranéenne et aux relations Nord/Sud de 1985 à 1989.
568 CHEYSSON Claude. "Expliquer les drames de l'Afrique par la seule rivalité Est-Ouest est une tromperie*", Le Nouvel Observateur*, 5/08/78.
569 CHEYSSON Claude. "Europe et développement. Apprendre au monde à dialoguer", *Réforme*, 9/11/85.
570 LE NAELOU, *op cit*, p.63.
571 Voir AHUE, BAC 26/1969, carton 524/1. *Résumé des arguments présentés par les pays tiers pour attaquer le régime d'association des PTOM à la CEE et des réponses des Six*. Bruxelles, 17 décembre 1958.
572 *Ibid*
573Voir par exemple les travaux des diverses Commissions économiques régionales de l'ONU : CEA(Afrique), CEAEO (Afrique et l'Extrême-Orient), et surtout CEPAL (Amérique latine).

Commonwealth, le Nigeria, appuyé par la Grande-Bretagne, tente de faire déclarer l'Association illégale et incompatible avec les règles du GATT.[574] Le Président ghanéen Kwame Nkrumah dénonce « *a new system of collective colonialism which will be stronger and more dangerous than the old evils we are striving to liquidate* ».[575] En butte à ces critiques -qui émanent également d'intellectuels comme Galtung[576]- la Communauté s'échine à convaincre que Yaoundé propose une « *coopération sur la base d'une complète égalité* ».[577] La dimension partenariale de la relation UE-ACP, érigée depuis en marque de fabrique, répond ainsi à l'origine à un besoin de justification et d'acceptation face à un Sud jaloux de son indépendance. La polémique semble apaisée quand le Nigeria (1966) et la Communauté Est-Africaine (1968) -voyant que l'opposition frontale ne porte pas ses fruits et que les luttes intestines compromettent l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) née en 1963- décident de négocier leurs propres accords d'association avec la CEE.

C. La stratégie de l'avant-garde

Cependant, les bouleversements internationaux ravivent le débat sur la nature et le champ de l'aide communautaire, poussant l'Europe à une réponse rapide et 'révolutionnaire'. Les premières Conférences de la CNUDED en 1964 (Genève) et 1968 (Delhi) et la naissance du G77 (qui adopte la Charte d'Alger en 1967) marquent la montée en puissance du Sud. Véritable forum de réflexion et de formulation des revendications du Sud, la CNUCED- après de difficiles tractations entre pays en développement- propose en 1968 un schéma global de Système de Préférences Généralisées (SPG). Le refus des États-Unis et du Japon rend son application au niveau mondial impossible. La Communauté va alors être la première à adopter son propre SPG en 1971 ; cela lui permet de se poser en innovatrice et de contracter pour la première fois une relation avec l'ensemble des PVD. Parallèlement, elle veut remédier à son déficit de crédibilité en parlant d'une seule voix lors de la 3ème CNUCED prévue en avril 1972 à Santiago du Chili. Consciente de l'*« image initiale excessivement négative de la Communauté »,*[578] elle se sait souvent perçue par les PVD comme une *« organisation douanière et agricole susceptible de faire obstacle à l'expansion de leur échanges et, en tout cas, dépourvue des moyens de coopérer directement à la solution de leurs problèmes de développement »,*[579] impuissante au mieux et nocive au pire. Alors que s'ouvre la seconde Décennie du Développement, la Commission présente donc son <u>*Mémorandum sur une politique communautaire*</u>

574Voir MAYALL, *op cit*, p.296.
575Cité dans RAVENHILL John. *Collective clientelism. The Lomé Conventions and North-South relations*. New York : Columbia University Press, 1985, p.73.
576 GALTUNG Johan. *The European Community : a superpower in the making*. London: George Allen & Unwin, 1973.
577 Préambule de la Convention de Yaoundé I.
578 AHUE, BAC 28/1980, carton 762/1. *Mémorandum sur une politique communautaire de coopération au développement. Document de synthèse et programme pour une première série d'actions*, 27 juillet 1971.
579 *Ibid*

de coopération au développement[580] en 1971 : il en va de la capacité de la Communauté à *« pleinement assumer ses responsabilités auxquelles, au demeurant, il ne lui est pas possible de se soustraire ».*[581] L'édification d'une véritable politique communautaire y est présentée comme *« urgente »* et *« nécessaire ».*

Sensible aux évolutions du contexte international et aux revendications formulées dans le cadre du dialogue Nord/Sud, la Communauté cherche à apporter ses propres réponses. Alors que les chocs pétroliers ouvrent une ère de « tiers-mondisme triomphant », elle porte une attention particulière aux débats sur le NOEI, d'autant que les ACP se sont constitués en véritable groupe[582] à même de défendre ses positions. La *Déclaration concernant l'instauration d'un Nouvel Ordre Économique International*[583] et la *Charte des droits et devoirs économiques des États*[584] sont adoptées en 1974 alors même que l'on négocie Lomé, dont le contenu est donc fortement influencé par les travaux onusiens. Y est ainsi affirmée dans le Préambule la volonté « *d'instaurer un nouveau modèle de relations entre États développés et États en voie de développement, compatible avec les aspirations de la communauté internationale vers un ordre économique plus juste et plus équilibré »*[585]

Face aux revendications collectives d'un Sud en position de force, la CE est *« obligée de pousser aux limites de ses compétences d'alors, à savoir le domaine commercial, et par extension artificielle de sa compétence agricole, l'aide alimentaire »*[586] pour rénover son offre aux ACP. Faute de moyens et de compétences adéquats, elle compense l'aporie de son statut par le caractère innovant de ses propositions. La stratégie de concessions est payante : Lomé lui confère une aura internationale qu'elle n'aura de cesse d'exploiter et contribue à asseoir auprès des EM la légitimité d'un rôle communautaire dans le développement. La Convention s'avère donc le produit de son époque : impulsions internes (*leadership* de la Commission, élargissement) et externes (NOEI, chocs pétroliers, indifférence des Américains) se conjuguent pour stimuler la construction d'une politique communautaire autonome et avant-gardiste.

Durant les années 80, la tendance est davantage à la perpétuation de l'acquis de Lomé et à la mondialisation des programmes qu'à l'approfondissement. L'environnement international a radicalement changé : le Sud -frappé de plein fouet par la crise économique- est disloqué, démis

---

[580] Le *Mémorandum sur une politique communautaire de coopération au développement* est en réalité composé de trois documents distincts : *Document de synthèse et programme pour une première série d'actions*, 27 juillet 1971 ; *Bilan de douze ans de coopération avec les pays en voie de développement*, 27 juillet 1971 ; *Programme pour une première série d'actions*, 2 février 1972.
[581] AHUE, BAC 28/1980, carton 255/3. *Confidentiel. Communication de MM. Deniau et Dahrendorf. Memorandum sur une politique communautaire d'aide au développement. Orientations générales et procédure.*
[582] Le groupe ACP est institué par l'Accord de Georgetown en juin 1975, c'est-à-dire après la signature de Lomé en février. Cependant, les EAMA s'étaient déjà fait représenter par un porte-parole unique lors des négociations.
[583] Deux résolutions : 3201 (S-VI) et 3202 (S-VI) , adoptées le 1er mai 1974 par consensus.
[584] Résolution 3281(XXIX), adoptée par 120 voix pour, 6 contre et 10 abstentions le 12 décembre 1972.
[585] Préambule de la Convention de Lomé I.
[586] *Le dialogue Europe-Sud, op cit*, p.70.

de son fugace pouvoir de négociation, et contraint de mendier une aide internationale devenue conditionnelle. Le Nord est quant à lui plus que jamais dominé par les États-Unis, alors que la Communauté se retire en elle-même pour mener à bien son élargissement[587] et son Marché unique. Ce contexte de « décennie perdue du développement » et de toute-puissance de l'idéologie néo-libérale affecte les instruments de la politique communautaire de développement, qui peine à exister dans un marché de l'aide dominé par la Banque Mondiale. Pourtant, l'Europe continue de chercher au Sud un remède à sa propre marginalité: *« L'Europe est de l'Ouest, sans ambiguïté, mais elle y joue un rôle second. Si elle est au centre des débats, c'est comme théâtre d'opérations bien plus que comme acteur. Et l'Europe ne peut manquer de se dire que dans un monde dominé par l'affrontement des puissants, elle devient marginale, et n'a guère plus de place que dans le Tiers Monde ».*[588]

L' « Europe » entend donc exister dans cette niche comme l' « autre Nord », occidental sans pour autant céder au manichéisme de la bipolarité ou à l'intransigeance de l'orthodoxie libérale. Entre alignement sur et condamnation des États-Unis, sensibilité au discours tiers-mondiste et défense de ses propres intérêts, elle cherche à se construire et de se projeter sur la scène internationale comme médiateur d'un dialogue Nord-Sud bloqué.

La fin de la bipolarité va de nouveau bouleverser la donne : *« les changements profonds intervenus sur la scène internationale ont contribué à la création d'un climat nouveau et d'occasions propices à la relance d'un dialogue constructif visant à promouvoir un développement fondé sur la solidarité, l'intérêt mutuel et le partage des responsabilités ».*[589] Il s'agit donc de profiter de ce climat propice pour *« réévaluer et repenser la politique de coopération au développement de la Communauté »*[590] afin de répondre à l'effondrement du bloc de l'Est, à l'aggravation des inégalités mondiales (Nord/Sud et Sud/Sud), et à l'échec évident des politiques d'APD. Les relations Nord/Sud deviennent irrémédiablement asymétriques, les PVD ayant perdu *« le soutien inconditionnel dont ils pouvaient se prévaloir de la part de l'un ou de l'autre camp ».*[591] Fukuyama annonce la « fin de l'histoire » et le triomphe de la démocratie libérale.[592] Les aspects politiques de la coopération, jugés tabous pendant la Guerre froide, sont désormais abordés par une Communauté 'libérée', qui profite de l'ascendant pris sur ses partenaires du Sud pour politiser sa coopération.[593] La Commission annonce en 1992 que dans *« la nouvelle donne des rapports Nord-Sud (...) la contribution des bailleurs sera désormais soumise à des critères d'efficacité »,* et

---

587 Avec l'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal, *« il ne faut pas oublier que le problème Nord-Sud est aussi interne à la CEE »*, "Edgard Pisani: l'Europe a besoin du Tiers Monde", *Libération*, 10/02/84.
588 PISANI, La main et l'outil…op cit, p.21.
589 DOC/92/3. *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Lisbonne des 26/27 juin 1992.*
590 SEC(92)915 final. *La politique de coopération au développement à l'horizon 2000…op cit,* p.2.
591 *Ibid*, p.12.
592 FUKUYAMA Francis. *The end of history and the last man.* New York : MacMillan International, 1992, 418p.
593 Comme cela est clairement exprimé dans les *Conclusions du Conseil européen de Lisbonne des 26/27 juin 1992*, *op cit.*

souligne *« le rôle de l'aide (...) comme levier de bonnes réformes au plan économique et politique (...) le dialogue politique étant absolument central ».*[594] Ainsi la sacro-sainte règle de la non-ingérence[595] est-elle spectaculairement remise en cause, les procédures de suspension d'aide se multipliant.[596] L'accord de Lomé IV, signé en 1989, ouvre la voie à la « conditionnalité politique », devenue depuis *« une dimension commune à toutes les politiques de coopération de l'UE avec les pays en développement ».*[597]

Par ailleurs, le nouvel environnement international conduit l'UE à *« redéfinir ses intérêts politiques et de sécurité et à donner un nouvel élan à la dimension politique du processus d'intégration européenne ».*[598] Affichant 'officiellement' ses ambitions mondiales dans le Traité de Maastricht, elle profite du caractère ouvert du nouveau système international car, *« dans un monde devenu multipolaire, l'Union doit assurer sa présence dans toutes les régions »*.[599] C'est ainsi que s'opère un déplacement du centre de gravité de la coopération au développement communautaire, d'abord vers le 'voisinage' (à l'Est comme au Sud), mais également vers les continents qui constituaient auparavant les chasses gardées des Grands (Amérique latine, Asie). En effet, la Commission assure que *« la politique de coopération, tout en ayant ses caractéristiques et sa dynamique propre, constitue une composante de la politique extérieure ».*[600] La distinction entre PCD et PESC s'estompe au profit d'une action concertée des deux instruments en faveur de la stabilité du voisinage et du rayonnement global de l'UE. C'est ainsi que, paradoxalement, la fin de la Guerre froide marque le triomphe de la géographie sur l'histoire, le partenariat 'modèle' avec les ACP ne devenant plus qu'un élément parmi d'autres d'une politique de coopération au service d'intérêts européens redéfinis.

C'est pourtant grâce à Lomé que la Communauté s'est d'abord affirmée, selon Hill, comme la *« principal voice of the developed world in relations with the South ».*[601] Alors que le système international apparaît enfin ouvert, et que les EM s'accordent à vouloir doter la Communauté d'un rôle international, la fonction de *« bridge between rich and poor »*[602] semble lui échoir naturellement. Ses partenaires en développement- anciens, nouveaux ou aspirants- attendent d'ailleurs d'elle qu'elle joue un rôle actif. L'aide de la Communauté devient objet de convoitises et de rivalités, comme en témoigne l'appel du Président Eyadema l'enjoignant à ne *« pas abandonner*

---

594 *La politique de coopération au développement à l'horizon 2000…op cit*, p.18.
595 Pendant la Guerre froide, seuls l'Ouganda de Dada et la Centrafrique de Bokassa ont fait l'objet de sanctions.
596 Dans le cadre du partenariat UE-ACP, la coopération a été suspendue (à la suite de consultations au titre de l'article 96 de Cotonou ou 366a de Lomé) avec le Togo, Haïti, le Liberia, le Zimbabwe et la Guinée. Hors du cadre ACP, l'on peut citer le cas de la suspension de l'aide aux territoires palestiniens après l'élection du Hamas.
597 PETITEVILLE. *La politique internationale…op cit*, p.132.
598 *Livre vert…, op cit*, 1996.
599 *Livre vert…, op cit.*
600 *La politique de coopération au développement à l'horizon 2000…, op cit*, p.2.
601 HILL Christopher, "The capability-expectations gap…", *op cit*, p.311.
602 *Ibid*, p.314.

ses amis du Sud au profit de ses frères de l'Est ».[603] *Par* et *pour* le 'Sud', la Communauté continue de construire sa différence : en pleine décennie de l'*aid fatigue*, elle creuse son sillon à contre-courant, augmentant son aide et étoffant ses activités de coopération.[604]

Son positionnement s'avère payant lorsque l'agenda du développement connaît une véritable renaissance au tournant du Millénaire, avec l'adoption des OMD et le choc du 11 septembre. Les politiques d'aide sont réhabilitées et mobilisées pour gérer les inégalités de développement, inacceptables et menaçantes, aggravées par l'accélération du processus de globalisation. La Communauté s'affirme comme fer de lance d'une UE forte de son statut collectif de premier bailleur[605]. Son modèle de coopération fondée sur la combinaison de différents instruments au service du développement (dimensions financière, commerciale et politique) se révèle particulièrement adapté dès lors que la politique de développement est sollicitée pour répondre aux nouveaux défis posés par l'interdépendance et la mondialisation.[606]

La politique de développement s'impose depuis Lomé comme un instrument vital permettant à la Communauté/Union de *« marquer sa place dans les affaires mondiales en tant qu'entité distincte ».*[607] En ce sens, la politique de développement est une *high politic*, un enjeu proprement essentiel pour une Communauté/Union qui n'*« a d'existence que dans le dialogue avec le Sud ».*[608] Que ce soit en tant que champion du Tiers Monde dans un monde bipolaire ou de chantre de la multipolarité solidaire, l' « Europe » tente de coller -voire d'anticiper, en endossant un rôle de 'tête chercheuse'- aux évolutions de l'environnement international afin d'optimiser la portée et l'impact de sa politique.[609] Si les États membres se déchirent sur les modalités de leur politique commune, ils s'accordent néanmoins en effet sur son intérêt. La volonté de renforcer les liens avec le Sud n'est pas seulement opportuniste ; elle est également orientée par la perception d'une relation Europe/Sud placée sous le signe de l'interdépendance.

---

603 Gnasingbe Eyadema, Président du Togo, lors de la cérémonie de signature de la Convention Lomé IV.
604 L'APD communautaire est multipliée par 2,8 entre 1990 et 2000.
605 L'UE représente collectivement environ 60% de l'APD mondiale.
606 Voir *infra* Chapitre I. Troisième partie, Titre III/A : La 'repolitisation' de la coopération au développement
607 *Déclaration de 1972, op cit.*
608 "Edgard Pisani: l'Europe a besoin du Tiers Monde", *Libération*, 10/02/84.
609 Voir Annexe II : Grandes étapes de la formulation de l'acquis pour un résumé de l'évolution des programmes.

Titre III. Des orientations dictées par l'interdépendance

Au fil des plus de cinquante ans de construction de la politique communautaire de développement, l'argument de l'(inter)dépendance entre l' « Europe » et le « Sud » n'a cessé d'être invoqué pour justifier l'expansion et l'approfondissement de l'action communautaire. Depuis l'émergence théorique et la montée en puissance pratique de l'interdépendance dans les années soixante-dix, ce concept -rarement défini, et employé pour désigner toute sorte de situations où les parties sont liées- est au cœur de la rhétorique européenne du développement. Bien que ce discours repose indéniablement sur des transformations réelles de l'environnement international, il fait également l'objet d'usages, une interdépendance à géométrie variable -économique, polititique, cognitive- servant à justifier les nouvelles orientations de la politique communautaire. Ainsi, l' « Europe » construit une politique de développement dont la teneur politique et les orientations géographiques sont fortement différenciés en fonction des relations d'interdépendance –perçues ou proclamées- qui la lient au « Sud ». La combinaison de trois dynamiques -la diversification des enjeux du développement, la fragmentation du « Sud » et la fortification de l'« Europe »- aboutit aujourd'hui à un télos européen du développement fondé sur une interdépendance au discours rénové et aux usages protéiformes.

A. La co-dépendance, socle de la relation Europe-Sud

La genèse de la coopération au développement communautaire est marquée par une dépendance post-coloniale foncièrement asymétrique. Il n'est d'ailleurs pas inutile de rappeler que les colonies sont également appelées « dépendances » : leur économie est souvent structurée quasi-exclusivement pour répondre aux besoins de la métropole. Or, l'indépendance politique de ces territoires ne peut suffire à mettre immédiatement terme à leur dépendance économique et commerciale : en 1958, 79% des exportations des Associés sont destinées aux Six, alors que 82.3% des importations proviennent de la CEE. Encore plus significatif, 98% de l'aide reçue est d'origine communautaire.[610] Comparativement, l'importance des ssociés pour les pays de la CEE est bien plus marginale : les EAMA représentent 11.6% des exportations communautaires vers les pays en développement, et 13.4% des importations.[611] De plus, la structure des échanges commerciaux se révèle typique d'une relation centre/périphérie. En 1966, les exportations des EAMA vers la CEE se décomposent comme suit : 41.6% de matières premières, 26.8% de

[610] Chiffres cités dans GRILLI, *op cit*, p.15.
[611] Chiffres cités dans RAVENHILL, *op cit*, p.61. Statistiques pour 1958.

produits agricoles, 28.4% de métaux et minerais, 1.2% de sources d'énergies, et seulement 2% de produits manufacturés.[612] C'est pourquoi l'Association est dénoncée comme la perpétuation d'une dépendance dont seule l'échelle change : Galtung y voit une *« old policy with new means »,*[613] dont les effets d'exploitation, de fragmentation et de pénétration du Tiers Monde sont démultipliés par *« the giant size of the EC ».*[614] Nkrumah dénonce *« an imperialist device for the collective exploitation of the less developed countries of Africa by the protagonists of neo-colonialism »,*[615] et suggère d'éviter la cooperation avec la CEE « comme la peste ».

Côté communautaire, l'on souligne au contraire que la dépendance n'est en rien univoque, le président Hallstein affirmant par exemple que la CEE a besoin des EAMA à plusieurs égards : *« elle n'a pas de base propre en fait de ressources en énergie et en matières premières qui puisse lui assurer un approvisionnement suffisant à faible coûts et le maintien de son produit national dépend de sa propre capacité d'exportation ».*[616] La CEE est en effet éminemment dépendante de son commerce extérieur, qui représente 25% de son PNB. Elle est également le plus gros importateur au monde, étant particulièrement pauvre en matières premières et en ressources énergétiques. Ces contraintes structurelles font de l'Association une nécessité -et une opportunité, particulièrement pour certains États membres- envisagée dans le cadre d'une complémentarité naturelle entre l'Europe et l'Afrique : *« The African soil is too poor for Africa to be able to do without Europe. The African sub-soil is too rich for Europe to be able to do without Africa. Thus it must be admitted that Africa is indispensable to complement Europe ».*[617] Il s'agit pour la CEE de combler ses manques en s'arrogeant le soutien- moyennant compensation financière- de partenaires 'complémentaires'.

La concentration géographique de l'aide européenne sur les Associés s'explique également par la nécessité pour les Six d'amortir le choc de la perte des Empires, et de préserver les dividendes économiques de leurs relations avec leurs désormais ex-colonies. Cependant, cette contrainte n'en est véritablement une que pour la France, seule métropole dont l'économie est intrinsèquement liée à celle de ses ex-colonies. Il est ainsi estimé qu'avant les indépendances, l'outre-mer fait vivre 6.6% de l'industrie, 1.8% de l'agriculture, 46% de la marine marchande et 57% de l'aviation marchande françaises.[618] Par contraste, les économies des Pays-Bas, de l'Italie et de la Belgique[619]sont bien moins imbriquées avec celles de leurs colonies, alors que l'Allemagne et

---

[612] Chiffres cités dans GRILLI, *op cit*, p.25.
[613] GALTUNG, *op cit*, p.84.
[614] *Ibid*, p.85.
[615] Cité dans RAVENHILL, *op cit*, p.73.
[616]AHUE, BAC 25/1980, carton 1339. HALLSTEIN Walter. *Quelques-uns de nos « faux problèmes »,* 4/12/64, p.18.
[617] Cité dans RAVENHILL, *op cit*, p.35.
[618] Estimations citées dans BOUVIER, *op cit*, p.10.
[619] À titre de comparaison, la part des PTOM dans l'approvisionnement de leur métropole pour 7 produits agricoles (cacao, café, arachides, huiles d'arachides, palmistes, huile de palme, bananes) est en moyenne de 44.3% pour la Belgique et de 87.4% pour la France.Voir LEMAIGNEN, *La CEE et les pays sous-développés, op cit,* 1960, p.32.

le Luxembourg n'en ont tout simplement pas. Si dépendance économique vis-à-vis des Associés il y a, elle n'est pas collective, mais individuelle. Elle ne justifie donc pas l'exclusivité dévolue aux EAMA dans la coopération communautaire, qui s'explique plutôt, comme nous l'avons vu, par un choix politique des Six mâtiné de la perception d'une responsabilité commune.

Cependant, dès ses origines, la relation Europe/Sud est fondée sur une autre forme de dépendance, plus insidieuse, mais perçue avec acuité. S'impose en effet l'idée que la stabilité d'un monde où *« 15% d'hommes blancs disposent de 80% des richesses mondiales »*[620] est précaire. L'aide au développement vise alors à acheter la sécurité des pays riches, la perpétuation d'une coexistence entre une majorité de « damnés de la terre »[621] et une minorité d'opulents étant vouée à dégénérer: *« L'Europe doit donner ce qu'elle peut avant de se laisser arracher ce qu'elle ne veut pas. Car de même qu'il y a des mélanges gazeux qui deviennent explosifs, à un certain moment, de même il y a des confrontations de misère et de richesse qui explosent à partir d'une certaine proportion, cette proportion étant la 'limite du désespoir' »*[622] Cette argumentation, récurrente dans les discours européens de l'époque, rappelle le discours international actuel sur les liens entre pauvreté, conflit et terrorisme. Elle démontre que la Communauté conçoit dès ses origines sa relation avec les pays du Sud non pas seulement comme une opportunité politico-économique, mais également comme un instrument de stabilisation d'un environnement international où elle se sait vulnérable aux remous du Sud.

C'est dans le cadre de cette préfiguration de l'interdépendance politique (et sécuritaire) que la Communauté décide d'élargir sa coopération aux pays du bassin méditerranéen. Dans son Mémorandum de 1971 la Commission souligne que *« la Méditerranée constitue l'un des lieux où l'Europe se sent très vulnérable (…) elle partage le besoin de sécurité(…) qui constitue vraisemblablement le plus fort dénominateur commun d'une solidarité méditerranéenne ».*[623] La stabilisation de la région doit être appuyée par la Communauté, dans son propre intérêt. S'ensuit la Déclaration de Paris d'octobre 1972, qui marque le lancement de la *« politique méditerranéenne globale »* (PMG) visant à la conclusion d'accords avec les pays du bassin méditerranéen dans le cadre d'une *« approche globale et équilibrée ».*[624] Si les accords ne sont à l'origine pas assortis de protocoles financiers, il n'en demeure pas moins que la PMG constitue la première pierre posée à l'édifice de globalisation de l'assistance extérieure de la CE.[625] Les motivations économiques sont prédominantes : en 1969,

---

620 AHUE, BAC 25/1980, carton 213/1. *Lettre de M. Hendus, Directeur Général DG VIII, à M. George Ball, Sous-Secrétaire d'État américain au Commerce,* 6 mars 1961.
621 L'expression est de Frantz Fanon. FANON Frantz. *Les damnés de la terre.* Paris : Gallimard, 1991 [3ème ed], 376p.
622 FERRANDI, Une expérience d'aide au Tiers-Monde…, op cit.
623 *Mémorandum 1971*, *op cit*…, Tome II, p.122.
624 *Déclaration de Paris…, op cit*, p.17.
625 Les premiers accords sont signés dans les années 60 avec la Grèce, la Turquie, Chypre, l'Espagne et Malte.

les pays riverains de la Méditerranée représentent 60% de ses exportations communautaires à l'ensemble des PVD, pour un volume sensiblement égal à celui des ventes à l'Amérique de Nord. Réciproquement, la CEE absorbe 45% des exportations de ces pays. De plus, *« la Méditerranée commande l'accès direct à la principale source d'énergie de la Communauté, dans le cadre d'une prédominance équilibrée entre fournisseurs et clients ; chacun représentant pour l'autre plus des deux tiers de leur commerce de pétrole ».*[626] Enfin, elle fournit l'Europe en main-d'œuvre, qui lui rend la pareille en touristes. La relation apparaît donc – et est présentée comme- fondée sur une relation de dépendance mutuelle relativement symétrique et potentiellement bénéfique. Il convient de souligner que la PMG est lancée *avant* les chocs pétroliers, anticipant une prise de conscience de l'interdépendance qui bouleversera théorie et pratique des relations internationales.

B. L'Europe vulnérable dans un monde 'interdépendant'

Le choc pétrolier de 1973 fait office de catalyseur : le « Nord » -et tout particulièrement l' « Europe »- prend conscience de son 'interdépendance' avec le « Sud ». La Communauté, bien plus que les États-Unis, recourt aux PVD pour son approvisionnement en énergie et en matières premières. En 1973, la part des produits de base dans ses importations est de 54%, et son énergie provient pour 50% du pétrole importé aux trois-quarts du Proche-Orient.[627] Elle est donc heurtée de plein fouet par la crise, et a d'autant plus besoin du Tiers Monde pour écouler sa production et rétablir l'équilibre de sa balance des paiements. Elle est en effet le premier partenaire des PVD dans le commerce mondial, absorbant (en 1974) 32% de leurs exportations, et représentant 39% de leurs importations.[628] Confrontée au spectre du « *commodity power* », à la concurrence des Etats-Unis et du Japon et à une croissance inflationniste qui la plonge dans une profonde crise économique, la CEE veut fortifier ses relations avec les PVD pour sortir son économie du marasme. Dans ce contexte de crise, *« elle perçoit les pays du Tiers Monde à travers sa dépendance et sa vulnérabilité ».*[629] Le choc exogène de la guerre de Kippour et de ses conséquences va donc tout à la fois justifier les efforts préalablement entrepris par la Communauté en direction du 'Sud', et souligner la nécessité impérieuse d'aller plus loin, tant sur le fond que sur la couverture géographique. Triomphe ainsi *« la prise de conscience du fait que la coopération au développement n'est pas une sorte de hobby farfelu des pouvoirs publics(…)elle fait aujourd'hui partie intégrante des activités d'un gouvernement. Cette prise de conscience s'explique par le fait que l'interdépendance croissante du tiers-monde et des*

---

[626] *Mémorandum 1971… op cit*, Tome II, p.122.
[627] DE LA SERRE F."La CEE apporte au nouvel ordre une modeste contribution", *Le Monde diplomatique*, mars 77.
[628] *Ibid.*
[629] MUREAU Anne-Marie. *L'Europe communautaire dans la négociation Nord-Sud. Ambitions, intérêts et réalités*. Genève : Publications de l'Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, 1984, p.91.

pays industrialisés a été de plus en plus assouvie ces dernières années ».[630] Dès lors, *« la Communauté doit s'attaquer (…) à la mise en pratique de cette notion d'interdépendance ».*[631]

Il convient justement de revenir sur cette notion d'interdépendance pour en comprendre l'impact sur la PCD. Keohane et Nye, qui ont popularisé la notion dans la littérature internationaliste des années 1970,[632] proposent de partir d'une définition simple : *« interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocical effects among countries or among actors in different countries ».*[633] Les actions de la CEE, leur premier partenaire commercial et bailleur,[634] ont indéniablement un impact sur les PVD. Réciproquement, les actions des PVD, particulièrement ceux qui possèdent des ressources dont la CEE manque, ont des répercussions en Europe. En suivant le fil de Keohane et Nye, l'interdépendance va au-delà de l'interconnexion : c'est un phénomène politique, une relation qui peut produire des coûts comme des bénéfices. La réciprocité qui la caractérise n'implique en rien la symétrie. Une relation d'interdépendance est généralement inégale, et le moins dépendant des acteurs capitalise sur l'asymétrie de la relation pour acquérir de l'influence. Les auteurs proposent donc d'analyser les enjeux de pouvoir dans une relation d'interdépendance au prisme de deux concepts : la sensibilité (*sensitivity*) et la vulnérabilité. La sensibilité est définie comme la *« liability to costly effects imposed from outside before policies are altered to try and change the situation »*[635] *:* par exemple, l'Europe s'est révélée plus sensible que les États-Unis à la hausse des cours du pétrole, car davantage dépendante des pays de l'OPEP dans son approvisionnement. La vulnérabilité fait quant à elle référence à *« an actor's liability to suffer costs imposed by external events after policies have been altered ».*[636] Dans le cas étudié, la vulnérabilité de la Communauté est inversement proportionnelle à sa capacité à trouver des solutions alternatives tant pour son approvisionnement que pour ses relations commerciales.

Or, l'Europe des années 70 se perçoit -parfois plus qu'elle ne l'est réellement- comme éminemment vulnérable. Elle va donc orienter sa politique de développement, qui prend un tour global, vers la recherche d'alternatives politiques, commerciales et économiques à la dépendance révélée par le choc de 1973. Cette démarche ne s'inscrit néanmoins pas dans le cadre d'un processus purement économiciste : comme le rappelle le Commissaire Cheysson, *« si nous ne*

---

630 COMMISSION EUROPÉENNE. *Rapport annuel sur les politiques de coopération au développement de la Communauté et de ses États membres 1977-1978*. Bruxelles, 1979.
631 *Ibid.*
632 KEOHANE Robert, NYE Joseph. *Power and interdependence.* Longman: 2001 [3rd edition, original 1977], 334p.
633 *Ibid,* p.7.
634 Mis à part les années 75/76, durant lesquelles les pays de l'OPEP ont été les premiers fournisseurs d'APD, la CEE s'est imposée collectivement comme le premier bailleur au niveau mondial depuis les années 60.
635 KEOHANE, NYE, *op cit*, p.11.
636 *Ibid*, p.11.

sommes pas inspirés par une conception générale des rapports Nord/Sud (…) notre aide n'ira en fait (…) que vers des dictatures dont nous dépendons dans les livraisons de matières premières et dans l'ouverture de certains marchés ».[637] En donnant une nouvelle impulsion à sa politique, la Communauté cherche à construire sa relation au Sud suivant deux axes complémentaires, dont l'objectif n'est pas tant de réduire l'interdépendance- ce qui n'apparaît ni faisable ni désirable- que de la gérer de manière à renverser les relations d'asymétrie qui lui sont défavorables.

D'une part, elle œuvre au renforcement qualitatif de ses relations avec le Sud, dont Lomé incarne le symbole par excellence. Le STABEX, mesure phare de la Convention,[638] reflète la volonté européenne de réguler l'organisation internationale des marchés des produits de base, afin de parvenir à des accords mondiaux garantissant une *« stabilité qui comportera des prix rémunérateurs pour les producteurs de matières premières en échange de garanties d'approvisionnement régulier et non discrimination du marché mondial ».*[639] Elle trouve dans cette entreprise des alliés avec les pays ACP, pour la plupart fortement dépendants des cours de matières premières beaucoup plus aléatoires et fragiles que le pétrole. Par ailleurs, elle entreprend d'instaurer une relation de coopération privilégiée avec ses fournisseurs en lançant le 31 juillet 1974 le « Dialogue euro-arabe », qui doit ouvrir la voie à une coopération mutuellement bénéfique dans un certain nombre de secteurs techniques. S'il périclite rapidement, il illustre néanmoins la volonté communautaire de nouer des relations sur mesure avec les pays stratégiques du 'Sud'. Suite à l'échec de cette première initiative, la Communauté cherche donc à tisser des liens privilégiés avec les pays du Golfe en les dissociant des autres pays méditerranéens. Elle signe ainsi un Accord de Coopération (quasi-exclusivement commercial) avec le Conseil de Coopération du Golfe en 1989 : cette démarche, qui ne s'inscrit pas à proprement parler dans la politique de développement, est néanmoins indicative de la stratégie communautaire consistant à toujours chercher des partenaires au Sud, afin d'institutionnaliser- et donc de sécuriser- les relations.

Le renforcement des liens avec le bassin méditerranéen s'opère néanmoins principalement par la voie d'accords d'association globaux -c'est-à-dire mêlant préférences commerciales et aide financière- avec l'Algérie, la Tunisie et le Maroc (1976), puis l'Égypte, la Jordanie, la Syrie et le Liban (1977). Les efforts entrepris en direction de ces pays doivent évidemment être analysés à la lumière de la vulnérabilité énergétique européenne, mais plus largement de la conviction qu'il existe une toujours plus forte interdépendance entre les deux rives de la Méditerranée. Le débouché méditerranéen représente 10% des exportations de la CE,

---

637 Cité dans ROCHARD, *op cit*, p.251.
638 Le SYSMIN, qui applique la même idée aux produits miniers, est mis en place avec Lomé II.
639 Communication de la Commission au Conseil. *L'aide au développement. Fresque de l'action communautaire, demain*. In *Bulletin des Communautés européennes*, Supplément 8/74, p.12.

c'est-à-dire plus que l'ensemble des ACP ; la CE est le premier client du Maghreb, de l'Égypte, de la Syrie et de Malte. Les transferts humains et financiers liés à l'immigration sont également considérables. Surtout, prédomine l'idée que *« la Communauté se sait vulnérable à la fragilité de ses proches voisins »,*[640] ce qui fait de la stabilité de la région, comme le souligne Kahler[641] une question de *high politics*. Les Européens présentent leur sensibilité (*sensitivity*) particulière comme un atout:

> *« Ces pays ont besoin de partenaires, et les Européens sont des partenaires irremplaçables (…) précisément parce qu'ils sont dépendants et que, étant dépendants, ils doivent être prêts à accepter les modifications structurelles, les sacrifices internes nécessaires pour consolider les relations économiques, et donc politiques, avec des pays en développement qui leur sont proches »*[642]

Invoquant la relation d'interdépendance qui la lie à ses voisins du Sud, la Communauté use donc de sa politique de développement -assortie d'une aide financière encore très modeste- pour édifier des régimes de coopération susceptibles d'éviter que la situation de 1973 ne se reproduise. Parallèlement, elle part à la conquête de nouveaux marchés et fournisseurs, en affirmant sa présence dans des PVD jusque-là ignorés. C'est en 1976 qu'elle met en place les premiers programmes d'assistance aux PVDNA d'Asie et d'Amérique latine, qui font donc écho tout autant à une logique de globalisation voulue par certains États Membres qu'à la nécessité pour la Communauté de répondre aux contraintes de l'interdépendance.

C. L'asymétrie croissante de l'interdépendance Europe/Sud

Dans les années quatre-vingt, l'asymétrie entre Nord et Sud reprend ses droits avec la fin de la bulle spéculative sur les cours des matières premières et la crise la dette: en quelques mois, *« the much heralded interdependence between North and South would begin to look, from the South's standpoint, more and more like the old dependence ».*[643] Cependant, l'existence d'une relation d'interdépendance avec le Sud fait désormais partie de l'imaginaire -tant des dirigeants que des citoyens- européens. La première enquête Eurobaromètre sur *Les Européens et l'aide au développement* est à cet égard intéressante : les sondeurs estiment qu'*« incontestablement, la conscience existe d'un sentiment d'interdépendance entre l'Europe et les pays pauvres du Tiers Monde (…) 53% des Européens ont le sentiment que ce qui se passera dans le Tiers Monde peut avoir un effet sur la vie des Européens dans leur propre pays ».*[644] L'intériorisation de cette 'interdépendance' est étayée par une perception du Tiers Monde comme fournisseur de matières premières (63%), source de débouchés pour les produits européens

---

640 *Ibid*, p.38.
641 KAHLER Miles. "Europe and its "priviledged partners" in Africa and the Middle East", in TSOUKALIS Loukas, *The European Community: past, present and future*. Oxford: Blackwell, 1984, p.212.
642 Claude Cheysson, lors d'un débat au Parlement européen en 1975, cité dans ROCHARD, *op cit*, p.272.
643 GRILLI, *op cit*, p.36.
644 CE, ECAD. *Les Européens et l'aide au développement*. Eurobaromètre spécial, n°21, mai 1984, p.84.

(59%), mais également comme source potentielle d'affrontements (62%) et menace démographique (51%).[645] Dans les documents officiels de la Communauté, la dépendance vis-à-vis des PVD est systématiquement soulignée : elle est néanmoins davantage présentée en termes de *sensibilité* – accrue par le phénomène de mondialisation- que de *vulnérabilité*. En effet, si la CE est toujours dépendante, elle l'est moins : la part des « commodities », qui représentait 26% de ses importations en 1975, est passée à 22% en 1980 et 17% en 1986.[646]

À mesure que la Communauté se perçoit comme moins vulnérable, elle réoriente sa conception de l'interdépendance vers une rhétorique qui met moins l'accent sur l'urgence que sur les « intérêts mutuels ». Développée tout particulièrement dans le *Mémorandum* de 1982, cette vision d'une politique de développement fondée sur *« une conscience politique et humaine autant qu'économique de l'interdépendance entre les régions du monde, de la mutualité des intérêts entre pays industriels et pays en développement »*[647]contribue à accélérer le redéploiement global de l'assistance communautaire, en enrichissant systématiquement *« la carte des relations que la Communauté entend entretenir avec le tiers monde dans un double souci de coopération et de développement, d'intérêt mutuel et de solidarité »*.[648] En effet, dans la mythologie européenne, l'interdépendance constitue un facteur de paix et de progrès. La construction européenne est fondée sur l'idée qu'en liant le destin des États membres entre eux -pour le meilleur et pour le pire- ils auront intérêt à coopérer en vue du bien commun. En transposant cette logique aux relations Nord/Sud, la Communauté articule une véritable doctrine politique, conçue pour répondre aux limitations intrinsèques d'une entité dépourvue de moyens militaires, qui *« a tout naturellement intérêt à promouvoir une organisation du système international qui fasse prévaloir la logique de l'interdépendance sur celle du conflit : ses intérêts rejoignent ceux des pays en développement. L'Europe et les PVD ne sont des acteurs significatifs que dans un monde en paix »*.[649]

Dans cette acception de l'interdépendance, l'« intérêt mutuel » occupe une place centrale. Le Mémorandum de 1982 identifie pour la première fois des domaines spécifiques où *« l'action de développement peut prendre plus nettement les aspects d'un échange d'avantages »*.[650] Surtout, il opère une distinction pérenne entre les partenaires du 'Sud' : avec les pays méditerranéens, ce sont les propres intérêts politiques et économiques de la CE et de ses EM qui sont en jeu ; avec les ACP, la coopération est avant tout fondée sur l'existence d'une relation et d'une responsabilité particulières ; avec les PVDNA, c'est une coopération fondée sur l'intérêt mutuel qui est

---

645 CE, ECAD. *Les Européens et l'aide au développement en 1987*. Eurobaromètre spécial, n°37, mars 1988, p.21.
646 RAVENHILL John. « When weakness is strength : the Lomé IV negotiations », *in* ZARTMAN William (ed). *Europe and Africa: the new phase*. Boulder : Lynne Reiner, 1993, p.42.
647 *Mémorandum 1982…, op cit*, p. 8.
648 *Ibid,* p.23.
649 *Ibid*, p. 12.
650 *Ibid*, p.17. Quatre exemples sont donnés: pêche, mise en valeur des ressources minières, énergie, industrialisation.

envisagée. Cette différenciation des motivations fait écho à la fragmentation du Sud entre PMA de plus en plus marginaux et PVD émergents. Force est de constater en effet que l'intérêt économique de la Communauté la pousse à se tourner davantage vers les PVD 'dynamiques' ALA -avec lesquels les échanges commerciaux ont explosé-[651] que vers les ACP -dont la part dans le commerce de la CE avec les PVD ne cesse de chuter,[652] malgré les préférences accordées. D'autre part, ses intérêts stratégiques l'incitent à se tourner vers son voisinage, *a fortiori* après la chute du Mur : en ce sens, l'assistance à l'Est pousse la théorie d'une interdépendance porteuse de coopération jusqu'à son aboutissement ultime, à savoir l'élargissement. Le nouveau paysage mondial, marqué par l'accélération de la mondialisation et de la libéralisation et par les bouleversements politiques de la fin de la Guerre froide, *« modifie les intérêts objectifs de l'Union »*[653] et fait émerger une *« tension (…) entre les orientations suscitées par les intérêts de l'Europe et les politiques définies de manière formelle à l'égard du Sud »*.[654]

Néanmoins, la marginalisation des ACP dans l'aide communautaire est à la fois relative et éphémère. Relative, car les ACP ne sont jamais à proprement parler 'abandonnés' par la Communauté. En effet, si l'existence d'un 'Sud' fort la contraint à agir, il en va de même de la subsistance d'un Sud 'faible'. Ravenhill[655]s'emploie à montrer que la faiblesse collective des ACP durant la négociation de Lomé IV (en 1989) se révèle un atout. C'est précisément parce qu'ils sont pauvres et parce que la politique de la CE à leur égard a échoué, que celle-ci doit continuer à les aider : *«the ACP's group weakness was at the root of its most viable bargainig tactic : its ability to embarass the EC by publicizing its lack of generosity »*.[656] L'on se trouve devant une forme particulière d'interdépendance inégale où le statut d'*underdog* est source de pouvoir : l'abandon des ACP aurait des répercussions dommageables sur la CE en termes d'image, d'autant plus graves qu'elle a largement fondé son statut d'acteur international sur leur partenariat. Ainsi, les effets d'inertie fonctionnent également au niveau international : les ACP profitent de ce que Ravenhill appelle le *« foot in the door effect »*, et la Communauté est obligée non seulement de renouveler le partenariat, mais également d'en améliorer les termes à chaque renégociation, sous peine d'opprobre.

---

651 En valeur (millions d'écus), les exportations européennes ont augmenté entre 1976 et 1997 de 515% pour l'Amérique latine et de 1273% pour l'Asie. Elles ont à peine doublé pour les ACP.
652 En 1960, les ACP représentent 10% des importations communautaires ; cette part tombe à 4% en 1990 et 2.8% en 2000. En 1990, ils ne représentent que 11% des importations européennes en provenance de PVD ; contre 41% pour les autres pays associés (Méditerranée) et 45% pour les PVD bénéficiant seulement du SPG (non associés)
653 *Livre vert…op cit*, p.3.
654 STEVENS Christopher. « Le vent du changement pour l'Afrique : la CE et le développement ». *Politique africaine*, 93, n°49, p.69.
655 RAVENHILL. « When weakness is strength : the Lomé IV negotiations », *in* ZARTMAN, *op cit*, , p.41-61.
656 *Ibid*, p.56.

Surtout, les ACP vont peu à peu recouvrir une place centrale dans la pratique et le discours de la PCD grâce à -ou plutôt à cause de- la face 'sombre' de l'interdépendance. La mondialisation crée de nouvelles fractures entre 'gagnants' et 'perdants', et ses exclus deviennent un puissant facteur de déstabilisation potentielle. L'interdépendance se fait moins abstraite, et plus menaçante. Le président Delors souligne ainsi à Dakar en 1991 que:

« L'interdépendance mondiale (...) nous englobe désormais, que nous le voulions ou non (...) désormais la conscience n'est plus facultative. L'interdépendance signifie aussi que rien de ce qui bouleverse ou secoue telle ou telle région du monde ne peut nous laisser indifférents. Car ces bouleversements ou ces souffrances, aussi loin que nous soyons, nous touchent directement ou au travers de leurs répercussions politiques, économiques, sociales et désormais écologiques » [657]

Devenue cognitive et politique en plus de matérielle et économique, l'interdépendance transforme la politique de développement en instrument défensif. Dès le début des années 90, les interdépendances Nord/Sud commencent à être davantage perçues en termes de risques, certaines problématiques du Sud (questions de population et d'environnement, drogues, pandémies…) touchant le Nord avec une acuité particulière. Ces questions sont peu à peu intégrées à l'agenda du développement, l'aide se voyant assigner de nouvelles 'missions' telles que la gestion des flux migratoires, la prévention des conflits ou encore la lutte contre le terrorisme depuis le 11 septembre 2001. L'intérêt n'est plus « mutuel », mais « éclairé » : dans un monde interdépendant, l'aide sert d'abord à acheter sa survie -et la paix sociale -en assurant le bien-être des autres. Ce recours à l'APD comme réponse aux déséquilibres mondiaux est particulièrement flagrant chez l'acteur communautaire, dépourvu de capacité à réguler ses relations internationales par la force militaire. À cet égard, la création dans les perspectives financières 2007-2013 d'un « Instrument Financier de Stabilité » (IFS)[658] -destiné entre autres à créer dans les PVD des capacités pour faire face aux menaces ayant un effet déstabilisateur- est révélatrice.

En somme, l'Europe se redécouvre vulnérable, la déliquescence de certains pays du Sud la menaçant dans son existence même. La Communauté mobilise l'ensemble des instruments de son action extérieure, au premier rang desquels la PCD, qui sert tout à la fois à *« optimiser les bienfaits du processus de mondialisation »*[659] et à prévenir les risques qui en découlent. Elle réoriente son aide vers les pays les plus pauvres de la planète, car *« lutter contre la pauvreté (…)contribue aussi à édifier un monde plus stable, plus pacifique, plus prospère et plus juste, témoin de l'interdépendance entre les pays riches et les pays pauvres ».*[660] Cela se traduit par une centralité retrouvée de l'Afrique- à la fois pauvre et proche. Cette évolution est couronnée par l'adoption en 2005 de la *Stratégie de l'Union européenne*

---

[657] DELORS Jacques, *Le nouveau concert européen…op cit*, p.150.
[658] Voir Annexe X : Cadre financier 2007-2013
[659] *Le Consensus…op cit*, p.27.
[660] *Ibid,* p.8.

pour l'Afrique,[661] suivie en 2007 de la *Stratégie conjointe UE-Afrique*.[662] Pour autant, la Communauté ne renonce pas à soutenir les pays à revenus moyens, ni ceux couverts par les politiques de voisinage et de pré-adhésion. S'esquisse alors une politique de développement qui peut être définie comme la somme composite des réponses élaborées graduellement par l' « Europe »- en fonction des instruments et moyens à sa disposition, de la pertinence évolutive et de la différenciation grandissante des PVD, et de ses intérêts propres- pour gérer les relations d'interdépendance complexe qui la lient au « Sud ».

Dynamiques internes et externes convergent donc pour consolider un 'intérêt européen' à coopérer avec -et particulièrement à aider- le Sud. La PCD est porteuse d'une contribution intrinsèquement communautaire des rapports Nord/Sud, fondée sur une vocation, des valeurs, et une conception de l'interdépendance communes. Elle permet à la Communauté d'affirmer son rôle, avec la bénédiction d'États membres qui retrouvent leur unité dans ce champ des relations internationales. Néanmoins, cette politique a été construite de manière incrémentale, en tentant de répondre à tâtons tant aux chocs exogènes qu'aux contraintes endogènes. Le « modèle » communautaire se caractérise par sa nature hybride, qui marie le caractère immuable de l'acquis et la rigidité des structures, à la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux évolutions internes et externes et maximiser l'impact d'une politique extérieure vitale pour la Communauté.

---

[661] COM(2005)489. La *stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique*: *vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique* ; DOC 15961/05, *Conclusions des chefs d'État et de gouvernement réunis au Conseil européen à Bruxelles les 15 et 16 décembre 2005 : L'UE et l'Afrique : vers un partenariat stratégique.*

[662] UNION AFRICAINE-UNION EUROPÉENNE, décembre 2007 : *Le partenariat stratégique Afrique-UE : une stratégie commune Afrique-UE,* 24p *; Déclaration de Lisbonne : Sommet UE-Afrique ; Premier plan d'action (2008-2010) pour la mise en œuvre du partenariat stratégique Afrique-UE,* 54p.

TROISIÈME PARTIE :
L'institutionnalisation d'un modèle hybride

« La Communauté n'est pas un bailleur multilatéral de plus, mais un hybride, multilatéral dans son financement et bilatéral dans son fonctionnement. La politique communautaire de développement est incontestablement un objet bizarre »[663]

Après avoir tenté d'expliciter les dynamiques qui le façonnent, il apparaît logique et nécessaire de s'atteler à caractériser le modèle communautaire de politique de développement. Cependant, l'on bute inévitablement sur un obstacle de taille : dans la construction européenne, il n'y a pas de point d'arrivée. Comme le souligne l'anthropologue Marc Abélès, *« l'Europe n'en finit pas de s'édifier ; l'inachèvement est en quelque sorte la propriété maîtresse du processus communautaire ».*[664] Le chercheur est ainsi confronté à *« un intéressant problème, celui d'un modèle d'incertitude qui n'est nullement incompatible avec l'existence d'institutions et de politiques dont la solidité apparaît incontestable».*[665] La construction est toujours en chantier, toujours mouvante et instable, toujours susceptible de monter en puissance, que ce soit par le biais de changements incrémentaux ou de rénovations spectaculaires. Elle se caractérise par l'innovation permanente, car selon le mot de Jacques Delors : *« l'Europe c'est comme un vélo, si on arrête de pédaler, on tombe ».*[666] Les références à des *« crises », « carrefours »*, *«relances»* et autres *« stop and go »* infusent ainsi la littérature officielle comme académique, afin de décrire l'état d'un *« processus non-planifié »*[667] et donc sans issue prédéterminée.

L'incertitude nimbant le processus de construction européenne ne l'empêche cependant pas de produire des effets concrets. Ainsi, il existe des institutions et des politiques communautaires suffisamment implantées pour que l'on puisse postuler qu'elles constituent les piliers d'un « modèle » propre. Cependant, leur institutionnalisation n'est jamais que *relativement* achevée : elles demeurent inexorablement des produits 'semi-finis'. Le temps communautaire réserve des surprises, alliant souvent l'inertie à l'accélération, le temporaire au permanent. Face à l'incertitude sur l'issue de la construction, il est nécessaire (tout en sachant que c'est un leurre) de se replier sur *« la toute-puissance du présent »*,[668] et d'assumer que le modèle à l'instant *t* est (temporairement) abouti. Dans le cas de la politique communautaire de développement, cette

---

663 Entretien à la DG DEV.
664 ABÉLÈS Marc. « De l'Europe politique en particulier et de l'anthropologie en général », *Cultures et conflits*, 1997, n°28, p.33-58. http://www.conflits.org/document379.html
665 *Ibid*, p.33.
666 Cité dans CROWLEY John, « Vers l'institutionnalisation d'un modèle politique européen ? », *in* LEQUESNE Christian, SUREL Yves (dir), *L'intégration européenne*. Paris : Presses de Sciences-Po, 2004, p.87.
667 L'expression est de Norbert Elias.
668 ABÉLÈS, *op cit*, p.42.

démarche semble validée par l'accélération et l'approfondissement de son institutionnalisation depuis 2000. Tout en continuant de privilégier une analyse sur le temps long, nous nous attacherons donc particulièrement à déconstruire les rouages institutionnels et politiques du modèle dans cette période cruciale. Ce faisant, nous tenterons de démontrer que les *dynamiques* particulières que nous avons explicitées ont produit une *politique* spécifique.

La spécificité de la PCD dérive en premier lieu de celle de la Commission. *« Être hybride »*,[669] elle concentre sans les monopoliser des attributs des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Elle partage ses compétences avec les États membres et les acteurs du triangle institutionnel, ce qui contribue à la *« bizarrerie communautaire»*[670] de son architecture. En dépit de son caractère central, la cohérence de la Commission en tant qu'institution est contestée, certains la considérant comme une *« multi-organisation »*,[671] constituée plutôt d'un groupe d'institutions. Les DG ont ainsi chacune *« leur propre style de politique, leurs propres méthodes de travail, et leurs propres objectifs politiques et organisationnels ».*[672]Cette fragmentation de l'institution se reflète particulièrement sur la PCD qui, du fait des circonstances particulières de sa construction, est conçue et mise en œuvre non pas par *une*, mais par *plusieurs* DG. De plus, les institutions de la PCD se distinguent en ce qu'elle sont à la fois très rigides (résilience des choix initiaux, lourdeur de la machinerie administrative et technocratique de l'assistance) et adaptables (changements d'organisation fréquents, réforme administrative quasi-permanente). L'architecture communautaire de la politique de développement défie ainsi les lois du genre ; elle semble néanmoins avoir atteint un (relatif) point d'équilibre qui lui permet de servir de socle à une refondation politique. (I)

La Commission ne se réduit en effet pas à une administration : elle est également un *« lieu d'émergence du politique ».*[673] Véritable creuset, elle se situe à l'interface des influences communautaires, européennes et internationales, dont elle doit faire sens pour proposer un projet politique propre. Cependant, dans le domaine de la politique de développement, la Commission s'apparente pour certains[674] davantage à une caisse de résonance qu'à un creuset. Plutôt que d'absorber les influences extérieures pour recréer quelque chose de véritablement nouveau, elle se contenterait de se livrer à une stratégie de mimétisme et d'alignement de plus en plus flagrante. Si

---

669 CHEYSSON, Entretien…op cit , p.
670 ABÉLÈS Marc, BELLIER Irène. « La Commission européenne du compromis culturel à la culture politique du compromis », *Revue française de sciences politique*, 1996, vol 46, n°3, p.452.
671 CRAM Laura. « The Commission as a multi-organization : social policy and IT policy in the EU », *Journal of European public policy*, 1994, vol 2, n°1, p.195-217.
672 CINI Michelle. « La Commission européenne : lieu d'émergence de cultures administratives. L'exemple de la DG IV et de la DG XI », *Revue française de sciences politique*, 1996, 46, n°3, p.460.
673 ROWLEY, *op cit*, p.79.
674 Voir par exemple les contributions dans ARTS, DICKSON, *op cit*.

elle a en effet pu proposer un modèle original, il aurait culminé à Lomé en 1975, et se serait depuis inexorablement vidé de sa substance. Nous nous distançons quelque peu de cette vision, sans pour autant la renier entièrement. Il semble plus juste de dire que la PCD n'a jamais été, même à Lomé, entièrement 'neuve'. Plutôt, elle est depuis l'origine le produit d'un subtil mélange d'emprunts et d'innovations : la propension du mélange à 'prendre' dépend ensuite de la capacité de la Commission à se réapproprier les idées et les pratiques qu'elle emprunte. Or, si elle a pu mener cette tâche à bien lorsque la PCD se résumait à l'Association, la fragmentation et la globalisation de sa coopération l'ont obligée à profondément se remettre en cause ; depuis 2000, elle cherche à élaborer un projet cohérent pour sa politique à la fois différente et différenciée (II).

Dans ce cadre, le *Consensus européen*[675] semble incarner l'aboutissement (et non pas l'achèvement) du processus de construction d'un modèle spécifique de politique de développement. Davantage que d'une véritable révolution, il s'agit en fait d'une officialisation : le *Consensus* consacre la PCD et fait de son caractère hybride son atout principal. Hybride entre le monde des États membres (dont elle émane) et celui de la Communauté (qu'elle incarne) ; entre les principes multilatéraux (sur lesquels elle s'aligne) et ses propres dogmes (à partir desquels elle décline une stratégie d'intégration protéiforme) ; entre la croyance du développement (perçu comme un objectif en soi) et les impératifs de politique étrangère (qui font du développement l'instrument de gestion d'une interdépendance menaçante et d'affirmation d'une ambition internationale). Cependant, plutôt que de clore un processus de construction, le *Consensus* ouvre paradoxalement un nouveau chantier : celui non pas seulement de la *construction* d'une politique communautaire, mais de l'*intégration* des politiques européennes, sous l'égide d'une Commission s'érigeant en entrepreneur politique.(III)

[675] 2006/C 46/01. *Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'UE intitulée « Le Consensus européen ».*

Titre I. Une organisation entre pérennisation de l'ad-hoc et réinvention permanente

En 1990, la Commission gère 6.1% de l'APD mondiale et 11.3% de l'APD de la CEE.[676] Dans la décennie suivante, l'inflation des programmes d'assistance -sous l'impulsion conjuguée de la fin de la Guerre froide et de la naissance de l'Union européenne (UE)- entraîne une explosion des volumes d'aide transitant par le canal communautaire. En dix ans, les crédits sont multipliés par 2,8 : en 2001, la Commission représente à elle seule 11.4% de l'APD globale, et 22.7% de l'APD de l'Union. Depuis 2007, elle occupe le rang de troisième bailleur mondial, derrière les Etats-Unis et l'Allemagne.[677] En 2008, l'APD de la seule Commission s'élève à 9,33 milliards d'euros, soit une augmentation de près de 90% depuis 2001.[678] Cette augmentation spectaculaire des fonds est la résultante d'une construction sur le mode de l'incrémentalisme, caractérisée par une extension permanente du champ et des instruments de la politique communautaire de développement. La Commission est donc confrontée au défi d'accompagner cette expansion, les programmes d'aide extérieure représentant 62% (en 2000) de tous les programmes qu'elle gère directement, et près de 80% du budget de l'« UE, acteur mondial ».[679] Or, *« le rythme de la croissance de l'aide extérieure de la Communauté a été plus rapide que celui des changements administratifs »*.[680]

En effet, le point de rupture est atteint avec le scandale de la Commission Santer, dont la démission découle en partie de nombreux dysfonctionnements révélés dans la gestion de l'aide communautaire.[681]Alors que la Commission occupe une place de plus en plus importante dans l'architecture de l'APD internationale et européenne, ses rouages administratifs rappellent l'oeuvre de Kafka. La Secrétaire d'État britannique Clare Short[682] ne s'embarrasse ainsi pas de

---

676 COM (2003) 590, *op cit*, p.19. [APD de la CEE= CE+EM]

677 Statistiques 2008 du CAD (en millions de $): 1. USA (26 008,41) ; 2. Allemagne (13.910,18) ; 3. Commission européenne (13 411, 99) ; 4. Royaume-Uni (11 408, 7) ; 5. France (10 956, 92).

678 COM(2009)296. *Rapport annuel 2009 sur les politiques communautaires en matière de développement et d'aide extérieure et sur leur mise en œuvre en 2008*, p.5.

679 *Communication à la Commission concernant la réforme de la gestion de l'aide extérieure*, 16 mai 2000, p.4. La rubrique 4 (L'UE en tant que partenaire mondial) du budget annuel regroupe les dépenses d'action extérieure de la CE : en 2007, les instruments d'aide extérieure (hors humanitaire) représentent plus de 80% des dépenses. Voir Annexe XII : Budget 2007 et 2010

680 *Ibid*, p.5.

681 Manuel Marin [Relex et aide Med , ALA, MO]est l'un des deux Commissaires (avec Edith Cresson) impliqués dans le scandale. Les accusations de mauvaise gestion, voire de fraude, portent sur le programme MEDA. Il sera lavé de tout soupçon d'implication personnelle. L'aide humanitaire délivrée par ECHO est également mise en cause.

682 Ancienne Secrétaire d'État au Développement international (1997-2003). Figure controversée, elle a présidé à une réforme radicale de la coopération britannique et s'est illustrée, nous le verrons, par sa virulente critique de la PCD.

circonvolutions pour critiquer la *« monstrous Kafka novel of disgraceful administration »,*[683] alors que Santiso évoque un *« foreign aid apparatus whose Kafkaesque structures and procedures are beyond comprehension».*[684] L'appareil de gestion de l'assistance extérieure est violemment remis en cause, les allégations de fraude ayant révélé la partie immergée de l'iceberg. Petiteville en conclut que *« la Commission récolte aujourd'hui en termes de mismanagement le fruit d'une quinzaine d'années d'accroissement de ses compétences, lorsque ni ses ressources en personnel ni la rationalisation de son organisation institutionnelle et financière n'ont été en mesure de suivre»*[685]

Nous irions même plus loin : la Commission récolte les fruits d'une *quarantaine* d'années d'un processus de construction d'une politique dont l'incrémentalisme a pour corollaire *l'ad-hocisme* de son institutionnalisation. L'appareil de gestion de l'assistance communautaire est en effet marqué par une forte dépendance au chemin emprunté, qui se traduit par une double ambivalence. D'abord, la pérennisation de l' 'accident' ACP se répercute sur la structure d'une administration souffrant les conséquences de ce *« birth defect »*[686]*:* ainsi, *« en dépit de son caractère universel dans sa portée, la politique de développement européenne demeure fortement régionalisée dans sa gestion ».*[687] Ensuite, le modèle de gestion de la politique communautaire de développement est caractérisé par un étrange mélange d'extrême rigidité -les règles qui la régissent et la multiplication des autorités impliquées invoquant un cauchemar technocrate digne de la réputation de l'administration bruxelloise- et d'instabilité, particulièrement visible dans les incessants changements institutionnels nécessaires pour adapter les structures de gestion aux nouvelles compétences extérieures. En ce sens, le cadre de la PCD est symptomatique d'une administration communautaire qui s'est construite *sui generis*, s'adaptant au gré d'un *« policy ad hocism may well be a nearly normal tendency for the Community ».*[688] Ainsi, les structures ont été mises en place avant qu'une direction politique claire ne soit adoptée, et l'irréversibilité de l'acquis a conduit à l'enracinement d'anachronismes institutionnels dont la DG Développement est l'incarnation flagrante.

683HOUSE OF COMMONS, SELECT COMMITTEE ON INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *The effectiveness of EC Development assistance.* Oral evidence by Hon Rt Clare Short, 4 July 2000.
684 SANTISO Carlos. « Reforming European aid : development cooperation as an element of foreign policy », *European Foreign Affairs Review*, 2002, 7, p.402.
685 PETITEVILLE Franck. « La coopération économique de l'Union Européenne... », *op cit,* p.452.
686 SANTISO*, op cit*, p.403.
687 DELCOUR, *op cit*, p. 81.
688 GRILLI, *op cit,* p.350.

A. Une gestation sous influence

En 1958, il faut créer de toutes pièces une administration à même de mettre en oeuvre les dispositions du Traité de Rome conférant *« des embryons de compétences »*[689] à la Communauté dans le domaine de la coopération. Le témoignage de Robert Lemaignen[690] permet de mieux cerner le caractère expérimental de la mise en place des fondations institutionnelles de la future PCD. Il souligne la difficulté à inventer la structure d'une Association *« rajoutée assez hâtivement à la construction initiale »,*[691] dont il faudrait *« adapter le cadre à la conjoncture politique mouvante »*[692] des indépendances. La Direction Générale des Pays et Territoires d'Outre-Mer (DG VIII) voit le jour en mars 1958, alors qu'elle *« utilisait un vocable dont nous savions bien qu'il serait rapidement périmé ».*[693] La DG VIII est construite en fonction d'une zone géographique, et non d'une attribution fonctionnelle : cette particularité persiste encore aujourd'hui, malgré les évolutions.

La DG VIII est initialement constituée d'une cinquantaine de personnes *« qui pour la plupart ignoraient tout de l'Outre-Mer mais étaient attirés par une action si nouvelle ».*[694]Les non-néophytes sont en fait issus de l'administration coloniale française, et marquent de leur « esprit colo » la phase initiale d'institutionnalisation. Au premier rang de ces anciens de l'Outre-Mer, l'on trouve Jacques Ferrandi, qui, jusqu'au début des années 70, **est** la DG VIII. D'abord chef de cabinet de Lemaignen, il prend en 1963 la tête du véritable centre névralgique du pouvoir : la nouvelle Direction C, en charge de la gestion du FED. Selon ses propres termes, *« la DG VIII c'était le FED et le FED c'était moi ».*[695]Il jouit de pouvoirs discrétionnaires extrêmement importants, étant à la fois ordonnateur principal du FED, médiateur et négociateur de la Commission, ultime décideur dans l'attribution des marchés publics... Son omnipotence donne lieu à une période de 'règne', durant laquelle la DG VIII est une institution verrouillée par un homme dont les méthodes marquent le triomphe de *l'ad-hoc*. Figure historique de la DEV, Bernard Petit[696]raconte :

> *« Au début, on menait des projets individuels, fondés sur l'apport de capital. Il n'y avait pas de dimension sectorielle, pas de cadre macroéconomique, et pas de vision. La gestion communautaire était monopolisée par les*

---

[689] AHUE, BAC 28/1980, carton 763/1. *Note : 206ème session du Conseil, 26 septembre 1972. Coopération en matière d'aide au développement.* Bruxelles, 6 octobre 1972.
[690] LEMAIGNEN Robert. *L'Europe au berceau…op cit.* Lemaignen est le premier Commissaire au développement.
[691] *Ibid*, p.56
[692] *Ibid*, p.56.
[693] *Ibid*, p.57. La DG VIII se muera en DG de l'Outre-mer, puis DG du Développement.
[694] *Ibid*, p.117.
[695] Cité par Véronique DIMIER, dans « Leadership et institutionnalisation de la Commission européenne. Le cas de la DG VIII (1958-1975) ». *Sciences de la société*, n°53, mai 2001, p. 190.
[696] Bernard Petit est entré à la DG DEV en 1971, et ne l'a jamais quittée. Il se présente lui-même comme le *« pire exemple de mobilité de toute la Commission »*. Lors de nos entretiens, il a été décrit comme *« incredibly influential »* et *« mémoire institutionnelle de la DEV »*. Nommé Directeur Général adjoint en 2006, il a pris sa retraite fin 2008.

Français, avec celui que l'on appelait l'Empereur Ferrandi. La devise de Ferrandi était : 'Le FED peut tout faire, même des bêtises' ».[697]

Si la marge de manoeuvre de Ferrandi est si large -lui-même admettant que *« jamais je n'ai eu autant de liberté pour distribuer des fonds publics »*[698]- c'est grâce au statut très particulier du FED, qui occupe depuis 1958 une place à part. Intergouvernemental dans son financement, il est géré par la Commission en dehors du budget général. Sa nature hybride s'explique par les contraintes de l'époque, puisqu'il est mis en place alors que la *« CEE n'avait pas de politique extérieure et de sécurité, ne disposait pas d'un système de ressources propres, et les États membres possédaient encore des liens institutionnels avec les pays concernés ».*[699] Sa gestion confère à la Commission une grande autonomie car, une fois l'enveloppe globale arrêtée (et dans les limites du fonctionnement du triangle institutionnel), elle décide et supervise la répartition des fonds. Sous Ferrandi, la liberté est quasi-totale, et il en use et abuse pour décider au cas par cas de projets *« presented and adopted on an ad hoc basis, according to vague criteria, linked (...) to Ferrandi's personal relationships ».*[700] Cette situation contribue à conférer à la DG VIII une réputation néo-coloniale, l'institution étant vue comme un refuge pour la caste des anciens de l'Outre-Mer français, habilités à mener en autarcie une action de coopération au développement relevant davantage de la *« Franco-Belgian private affair »*[701] que d'une politique.

Paradoxalement, le népotisme de Ferrandi -qui aime s'appuyer sur des réseaux d'hommes de confiance- enclenche un engrenage crucial : l'institutionnalisation progressive d'un service extérieur de la Commission. Pour administrer et gérer les programmes du FED, la DG VIII a besoin de personnel sur place. Dès 1958, elle recrute donc des équipes de « contrôleurs techniques » travaillant pour des sociétés européennes de génie civil et résidant déjà dans les pays bénéficiaires. Dépourvues de toute capacité de représentation et prises dans les bouleversements des indépendances, ces équipes se révèlent vite inadaptées. Ferrandi propose dès 1960 de mettre en place des inspecteurs locaux de la Commission, chargés de superviser la mise en oeuvre des projets et de conseiller les futurs États indépendants. Face à la résistance du Conseil, et particulièrement de la France, une solution de compromis est trouvée : à partir de 1960, Ferrandi recrute des « inspecteurs techniques » issus des EM et envoyés dans les pays associés.

Ce système est institutionnalisé en 1964 avec la création de l'Association Européenne pour la Coopération (AEC). Il s'agit d'une organisation semi-autonome : « *étrange animal hybride en*

---

697 Entretien à la DG DEV.
698 Cité par Véronique Dimier, *Leadership…op cit*, p.190.
699 COM(2003) 590. *Vers une pleine intégration…op cit*, p.9.
700 DIMIER Véronique, McGEEVER Mike. « Diplomats without a flag : the institutionnalization of the delegations of the Commission in ACP countries », *Journal of Common Market Studies*, 2006, volume 44, n°3, p.488.
701 Entretien au Parlement européen.

termes politiques et administratifs »,[702] elle est financée par la Commission et chargée de recruter le personnel envoyé sur le terrain dans le cadre de contrats renouvelables. Les « inspecteurs » ne peuvent prétendre représenter la Commission dans son ensemble, les bureaux locaux étant en fait considérés comme des succursales de la seule DG VIII. Néanmoins, dans le cadre d'un mandat très restreint à la *« visibilité politique minimale »,*[703] les « délégués du FED » sont en mesure *« d'assumer une activité de représentation limitée ».*[704] Dès 1965, 21 bureaux sont créés dans les pays associés. En 1973, ils emploient environ 320 personnes, dont 120 Européens. Officiellement recrutés sur des critères de compétence et de neutralité, les membres de cette « légion étrangère »[705] doivent voir leur nomination approuvée par Ferrandi.

La phase de gestation laisse entrevoir une institution- la DG VIII- où règne en maître un homme aux méthodes informelles et anti-bureaucratiques, adepte de la cooptation et cherchant à recréer sous son égide un ersatz d'administration coloniale française. L'ère ferrandienne ancre la DG VIII dans un esprit anti-technocratique, où l'institutionnalisation s'opère autour d'un leader exerçant, pour emprunter aux concepts wéberiens, une véritable *« domination charismatique ».*

B. Les prémices de la professionnalisation

Le tournant des années 1970 met fin à cette personnification de l'institution. Il marque les débuts de la professionnalisation d'une administration au service de ce qui ressemble de plus en plus à une politique. Le processus est amorcé par Jean-François Deniau, Commissaire à la double casquette « Aide au développement et élargissement » de 1970 à 1973. L'association des deux questions n'est pas anodine, et augure du rôle crucial endossé par la Grande-Bretagne. Deniau supervise un tournant politique qui commence avec le *Mémorandum sur une politique de coopération au développement communautaire* en 1971, et culmine avec la *Déclaration de Paris* en 1972. Institutionnellement, ce n'est pas sans conséquences. En effet, lorsqu'il est nommé en 1973, Claude Cheysson devient Commissaire à la « Politique de développement », appellation qui, si elle ne fait pas long feu, est néanmoins révélatrice.

---

[702] DG RELEX. *Ouvrir l'Europe sur le monde : 50 ans du service extérieur de la Commission européenne.* 2004, p.16.
[703] *Ibid*, p.19.
[704] *Ibid,* p.15.
[705]Le terme de « légion étrangère » est fréquemment utilisé. À l'origine, les inspecteurs sont essentiellement des anciens administrateurs coloniaux. Par la suite, les délégations sont constituées « cahin-caha », comme en témoigne [*Ibid*, p.23] André Vanhaeverbeke, premier chef de la délégation en Guinée : *« les patrons m'ayant laissé maître du recrutement, je me tournais vers l'équipe de football de la DG VIII, l'idée étant que la pratique du sport pouvait servir de révélateur du véritable caractère des gens et de leur capacité à faire face aux situations difficiles (…) j'ai alors recruté les meilleurs joueurs pour mon équipe en Guinée ».* Difficile de faire plus *ad-hoc* !

Cheysson, dont l'arrivée coïncide avec l'adhésion de la Grande-Bretagne, est considéré comme *« Pompidou's gift to the British ».*[706] Il met à mal l' « Empire » de Ferrandi en réorganisant la DG VIII dans le sens d'une moindre concentration des pouvoirs. La Direction C est ainsi scindée en deux, un directeur général étant chargé de la coordination du FED (Ferrandi) , et l'autre de la coordination de l'entrée des territoires du Commonwealth (l'Anglais Maurice Foley). Confronté à un Commissaire fort oeuvrant à l'érosion de son monopole, Ferrandi finit par démissionner en 1975. L'arrivée de Cheysson et le départ de Ferrandi marquent ainsi le début d'une timide évolution vers une professionnalisation -entendue comme adoption de méthodes plus rationnelles 'à l'anglaise'- de la DG VIII. Petit y voit le *« premier grand changement (...) on a décidé de tenir mieux compte de l'impact, et commencé à faire des programmations pluriannuelles».*[707] Ce virage vers une action plus responsable (*accountable*) s'opère alors que le Conseil et le Parlement, commençant à s'intéresser au développement, demandent à la DG VIII de rendre compte de son action.[708]

Ces bouleversements bruxellois s'accompagnent d'une révolution sur le terrain. En effet, la Convention de Lomé contient une innovation de taille : elle prévoit la présence permanente de représentants de la Commission dans chacun des pays signataires, dont les fonctions et le statut sont décrits dans le texte même de l'accord. Sont ainsi créés les « délégués de la Commission », chefs de mission destinés à *« assumer un rôle représentatif plus formel ».*[709] Leur procédure de désignation, soumise à l'accord des pays ACP, évoque celle d'ambassadeurs 'classiques', même si leur action s'inscrit toujours dans le cadre hybride de l'AEC, qui ne leur confère le statut ni de diplomate, ni de fonctionnaire. Les missions deviennent des *« délégations à part entière de la Commission »,*[710] dont le nombre double en trois ans : en 1978, l'on en dénombre 41 avec un personnel total de 900 personnes, dont 250 Européens. La coopération au développement avec les ACP sert donc de véritable terrain d'expérimentation- politique et institutionnel- pour l'action extérieure de la Communauté. Cheysson affirme que : *« Si, maintenant, la Communauté a dans chaque pays un représentant formellement accrédité, cela a commencé par le fait que, pour gérer Lomé, on avait accepté qu'il y ait un Représentant accrédité auprès de chaque État de Lomé ».*[711]

---

[706] HEWITT, WHITEMAN, *op cit,* p. 140.
[707] Entretien à la DG DEV.
[708] Le Conseil et le Parlement ont tous deux mis en place un groupe de travail sur la coopération au développement depuis 1972. Par sa résolution du 8/11/76, le Conseil des ministres invite la Commission à élaborer un rapport annuel sur *« les politiques de coopération au développement de la Communauté européenne ».* Le premier, qui couvre la période 1971-1976, paraît en avril 1977.
[709] *Ouvrir l'Europe sur le monde...op cit*, p.21.
[710] *Ibid,* p.21.
[711] CHEYSSON. *Entretien…*, *op cit*, p.20.

Cependant, qui dit expérimentation dit cobaye, et souvent ratés. À la veille du tournant globaliste- lorsqu'en 1970 les contributions nationales directes sont remplacées par un système de ressources propres aux Communautés[712]- l'occasion de normaliser le statut du FED n'est pas saisie. Alors que la Communauté gagne son autonomie financière en se voyant attribuer des moyens de financement propres et indépendants des États membres, le FED n'est pas inclus dans cette réforme, conservant donc son mode de financement éminemment intergouvernemental.[713] L'expérience n'est pas répétée : tous les nouveaux programmes d'assistance font l'objet d'une inscription au budget général, transformant ainsi le FED, instrument historique de la coopération communautaire, en anomalie. De plus, leur gestion ne va pas à la DG VIII mais à la DG des Relations extérieures (DG I). La « DG Développement » n'a donc en fait qu'un mandat limité sur la PCD -elle est la DG ACP avant toute autre chose.

De plus, les premiers arrivés dans les délégations se révèlent les moins bien lotis. Pour gérer les nouveaux programmes de coopération, des délégations sont progressivement ouvertes dans les pays méditerranéens et ALA : elles relèvent, à l'instar des missions diplomatiques installées dans les pays développés, de la DG I. Or, la Commission tire les leçons des limites de l'expérience AEC, et confère dès l'origine aux membres de ces délégations le statut diplomatique dont les délégués ACP sont privés. Ces derniers, qui représentent 75% (en 1982) du personnel en poste à l'étranger font donc les frais du caractère pionnier de leur mission. Ils doivent se battre dix ans (1976-1986)[714] pour obtenir un statut équivalent à celui de leurs collègues.[715] De plus, cette dissociation favorise les incohérences internes, les *« fiefs administratifs [traitant] « leurs » délégations comme une extension de leur service plutôt que comme une représentation de l'institution dans son ensemble ».*[716]Pour accompagner l'expansion du rôle international de la Communauté, tout en tenant compte des spécificités des divers partenariats, la Commission est ainsi contrainte d'instituer des délégations *ad hoc* aux statuts différenciés, contribuant à la fragmentation et à l'incohérence de sa propre structure.

---

712 CONSEIL DES MINISTRES. *Décision sur le remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, 26 avril 1970*. Entrée en vigueur le 7 janvier 1971.

713 La Commission et le Parlement ont depuis, maintes fois et sans succès, appelé à la budgétisation.

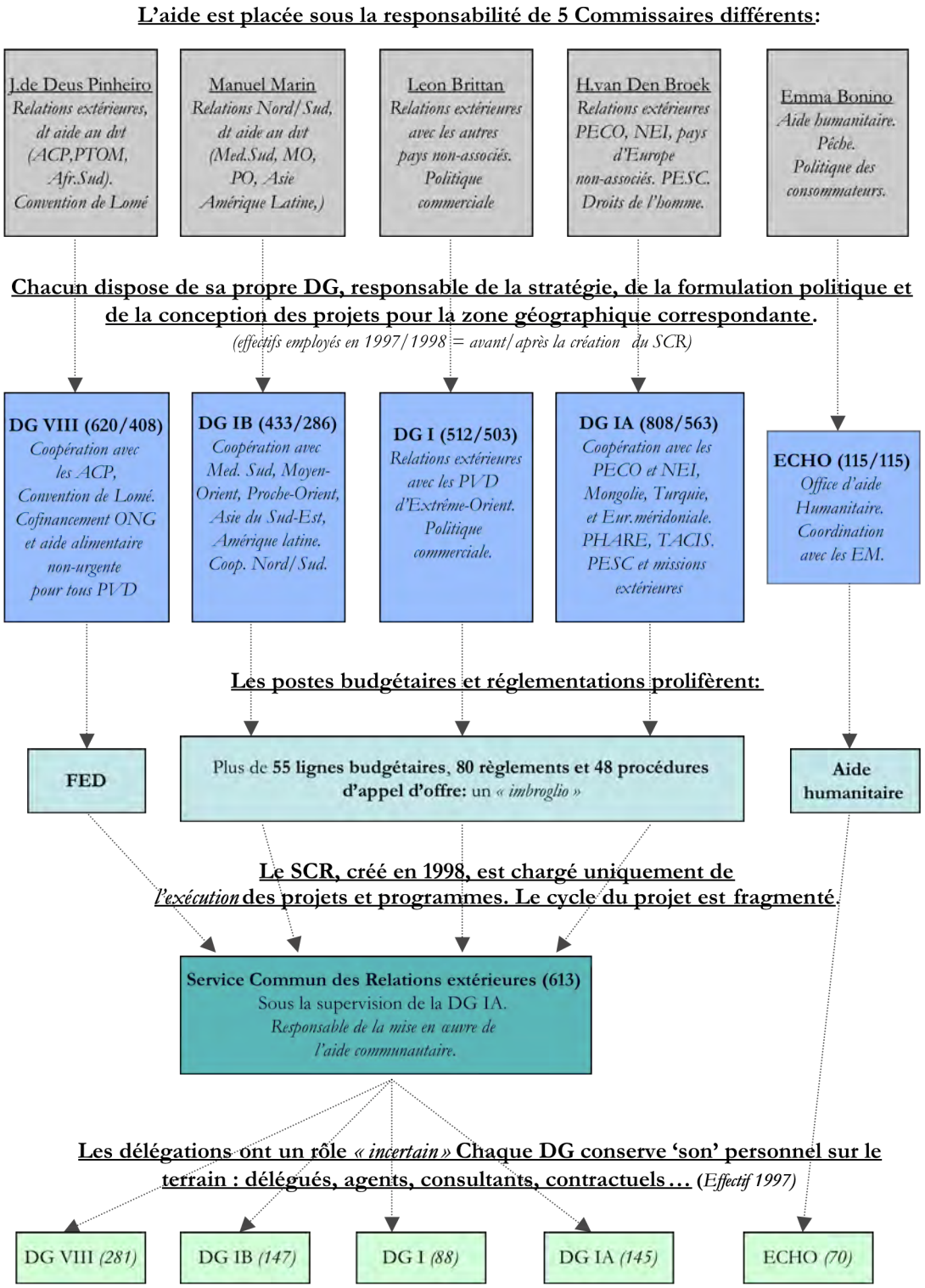
714 La réforme des délégations, amorcée en 1982, est adoptée en 1986 et mise en oeuvre en 1988. Grâce à celle-ci, le nombre de fonctionnaires en poste dans les délégations passe de jour au lendemain de 165 à 440.

715Outre le statut diplomatique, cela inclut le statut de fonctionnaire, des procédures de recrutement plus transparentes, et des traitements revalorisés. [Voir DIMIER, McGEEVER, *op cit*]

716 *Ouvrir l'Europe sur le monde...op cit*, p.30.

C. Une crise régénératrice

La prolifération des programmes d'assistance entre 1989 et 2000 exacerbe encore la complexité du système. L'organisation de l'appareil d'assistance communautaire fournit une parfaite illustration de la dépendance au chemin emprunté. L'immuable DG VIII constitue le seul élément stable d'une architecture expansionniste, dont la fragmentation atteint son paroxysme sous Santer (1995-99) :



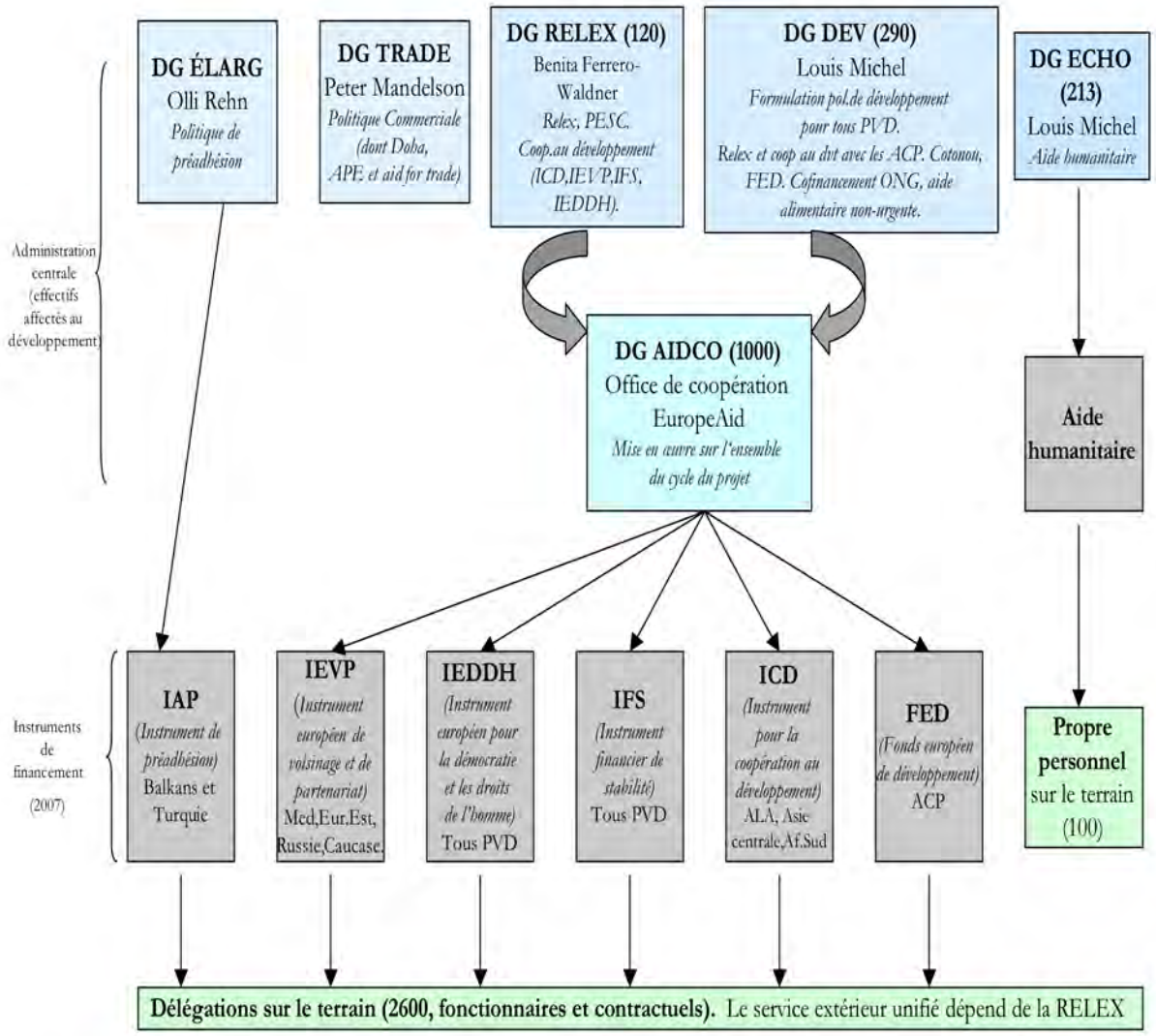
Cette structure byzantine met à mal l'unité de conception et de mise en oeuvre de la PCD et renforce l'opacité des procédures. Réciproquement, la diversité des mandats politiques des divers programmes favorise le cloisonnement et la complexité organisationnels. Interpellée sur sa piètre performance, la Commission répond que *« les lacunes dans la gestion des programmes d'aide extérieure résultent des circonstances dans lesquelles les divers programmes géographiques ont vu le jour ; elles ont été aggravées par l'expansion rapide de la plupart de ces programmes ».*[717] Elle rappelle ainsi à leurs responsabilités des États membres ayant aggravé le *capability-expectations gap* en encourageant la multiplication à marche forcée des programmes (la charrue) sans pour autant doter la Commission des moyens et des compétences adéquats (les bœufs).[718]

La réforme de la Commission revêt une urgence particulière pour le dispositif d'assistance. Des rapports accablants[719] stigmatisent ses programmes caractérisés par *« la lenteur et l'inadaptation de leur exécution, leur qualité médiocre, et la rigidité excessive des procédures ».*[720] Le Commissaire Nielson affirme dès lors que *« la réforme est importante pour la Commission toute entière. Mais pour l'action extérieure, c'est une question de vie ou de mort ».*[721] En effet, c'est la crédibilité internationale de la Communauté qui en jeu : elle ne peut prétendre à un rôle mondial si ses programmes ne s'illustrent que par leurs défaillances. Il y a urgence politique, la Commission se révélant en l'état incapable de porter le projet international de la Communauté. Orientée vers la quête d'efficacité et de cohérence, la réforme administrative vise donc à rationaliser et réinventer les procédures de programmation, de gestion et d'évaluation de l'aide communautaire. Il s'agit de la rendre à la fois plus performante et responsable (*accountable*), objectif qui semble avoir été relativement bien atteint.[722] Le vaste mouvement de déconcentration (transfert complet de la gestion des projets vers les délégations) parachève en outre l'institutionnalisation d'un service extérieur unifié qui, avec un réseau de délégations dans plus de 150 pays, *«a parcouru un fameux bout de chemin depuis l'«avant-garde» envoyée en Afrique au début des années 60 ».*[723]

---

[717] COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n°21/2000 sur la gestion des programmes d'aide extérieure de la Commission*, p.16.
[718] La Commission estime en 2000 qu'elle pâtit d'un déficit de 1300 postes. Là où les EM ou la BM ont entre 4 et 9 fonctionnaires pour gérer 10 millions€, la CE en a 2,9. Elle est contrainte de sous-traiter massivement à des Bureaux d'assistance technique (BAT). Le problème des compétences sera analysé dans le Chapitre II.
[719] COUR DES COMPTES, *op cit* ; COMITÉ D'EXPERTS INDÉPENDANTS. *Premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne*. 1999, 148p ; CAD. *Examen par les pairs du CAD*, 1998.
[720] *Communication à la Commission concernant la réforme de la gestion de l'aide extérieure*, 16 mai 2000, p.5.
[721] Poul Nielson, Commissaire au Développement de la Commission Prodi, cité dans SOURD Pierre. « La réforme de la gestion de l'aide extérieure de l'Union européenne », *Cahiers européens de Sciences-po*, n°5, 2002, p.2.
[722] Voir par exemple les *Examens par les pairs du CAD* en 2002 et 2007, qui saluent les progrès faits depuis 1998.
[723] *Ouvrir l'Europe sur le monde...* op cit, p.57.

Cependant, les progrès dans la gestion des programmes ne peuvent occulter le caractère incomplet de la réforme institutionnelle. Un nouvel organisme, l'office EuropeAid, est créé le 1er janvier 2001 : il est chargé de l'identification et de la mise en oeuvre des projets, alors que les DG géographiques (DEV et RELEX) assument un rôle exclusivement politique et stratégique de programmation pluriannuelle. La « famille RELEX » regroupe les quatre Directions générales responsables des relations internationales de la Commission. La nouvelle organisation des compétences, identique sous les Commissions Prodi et Barroso, est donc la suivante :



Source: CAD 2002 et 2007, site de la Commission. Voir Annexes pour une explication détaillée des instruments financiers.

L'aboutissement logique du processus de réforme aurait *a priori* consisté à fondre l''anomalie' DEV dans une grande direction unifiée, chargée de gérer l'ensemble de l'assistance aux PVD. Pour beaucoup, la Commission demeure même après la réforme *« une organisation kafkaïenne [où] il n'est pas rare que la recherche d'un responsable ressemble à un parcours du labyrinthe ».*[724] En effet, la répartition problématique des responsabilités entre la DEV et la RELEX engendre des chevauchements de compétences, et grève la cohérence de nombreux programmes (les initiatives panafricaines par exemple). Évidemment, chacun diffère sur la solution à mettre en oeuvre et défend son institution. Un membre de la DG DEV s'insurge ainsi contre une DG RELEX *« qui n'a aucun sens, c'est un doublon »,*[725] dans une réaction typique du personnel d'une DG qui s'est construit une réelle identité 'acepiste'. *A contrario*, la RELEX est récente, et n'a pas de culture du développement équivalente. L'absorption de la DEV par la RELEX éveille donc les suspicions d'inféodation de la politique de développement 'pure' à la politique étrangère.

Le *« dépeçage »*[726] de la DEV- dépossédée de plus de la moitié[727]de ses fonctionnaires au profit d'EuropeAid et d'importantes compétences au profit des DG TRADE et RELEX[728]- suscite dès lors de fortes réticences. Par ailleurs, EuropeAid ne fait pas l'unanimité. Pour certains, *« c'était une grande faute de scinder la DEV et EuropeAid, car cela créé des doublons et de l'inefficacité. Le bras qui doit mettre en œuvre ne sait pas ce que la tête pense et vice versa. »*[729] C'est pourquoi il existe des mécanismes, formels et informels, visant à favoriser la coordination politique entre membres de la « famille RELEX ». Par exemple, des réunions entre Directeurs sont organisées plusieurs fois par mois afin de *« discuter de la dimension développementale ».*[730] Le cas échéant, des *taskforces interservices* peuvent être établies sur des sujets précis : c'est le cas par exemple de la taskforce 'aide au commerce', qui réunit une fois par mois les DG TRADE, DEV, RELEX, AIDCO *« et ceux qui veulent venir ».*[731] Néanmoins, quelles que soient les loyautés institutionnelles, tous s'accordent sur le fait que la structure actuelle est *« difficile »*[732] et favorise les *« petty politics ».*[733]

Or, lors de son arrivée en 2004, le Président Barroso décide de la conserver telle quelle car *« there was an expectation that in a relatively short term there would be (...) a big upheaval and an*

---

724 Cité dans PINZLER Petra. "Brüssel lässt hungern", *Die Zeit*, 13/02/03. Traduction de Mme Régine Miguet.
725 Entretien à la DG DEV.
726 « Dossier Spécial UE-Afrique subsaharienne », *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 6 avril 2001, p.668.
727 Les effectifs de la DG DEV sont passés de 620 personnes en 1997 à 290 en 2007 (CAD 1998, 2007).
728 Contrairement à Lomé, l'Accord de Cotonou n'est pas exclusivement géré par la DEV. Le volet commercial- incluant la négociation des APE- échoit à la TRADE alors que l'unité « Droits de l'homme et démocratisation » est intégrée à la RELEX.
729 Entretien à la DG DEV.
730 Entretien à la DG DEV.
731 Entretien à la DG TRADE.
732 Entretien à la DG DEV.
733 Entretien à EUROPEAID.

opportunity for a really significant institutionnal change ».[734] L'entrée en vigueur du Traité constitutionnel aurait en effet entraîné la création d'un nouveau service diplomatique européen et l'arrivée d'un « Ministre des Affaires étrangères de l'Union ». Ces innovations ayant été freinées, il faut encore composer avec une structure organisationnelle ancrée dans le passé et gouvernée par une division régionale incarnant *« both an anachronism and a straightjacket for EC Europe ».*[735] L'exception ACP menace la cohérence du système dans son ensemble, comme le démontre la simplification inaboutie du cadre financier 2007-2013, amputée par l'échec de la budgétisation du FED. Si celle-ci permet de réduire drastiquement le nombre d'instruments de l'action extérieure (dix au total, dont le FED et six grands instruments budgétaires), le FED continue néanmoins de fonctionner avec un financement, un mandat, une gestion et une temporalité (2008-2013) différents.[736]

Doit-on, dans ces conditions, parler d'un ou de plusieurs modèle(s)communautaire(s) ? Kessler[737]évoque la coexistence d'un modèle « confédéral », dépendant des États membres (grandes orientations, Accords, FED), et d'un modèle « fédéral » (définition et exécution, mise en œuvre). Nous y voyons plutôt une incarnation d'un modèle hybride éminemment communautaire- c'est-à-dire plus que confédéral et moins que fédéral- construit *sui generis* pour accommoder les intérêts et les contraintes de l'ensemble des acteurs. Il s'agit donc d'un modèle propre qui, s'il peut être défini par l'ensemble de ses limitations et incohérences, n'en constitue pas moins une contribution spécifique, dont la remise en cause au profit d'une architecture plus générique paraît difficile, voire impossible. Cela témoigne de son institutionnalisation.[738]

La réforme administrative et institutionnelle de 2000 marque, plus qu'une rupture, une refondation. Pour certains, il s'agit du véritable acte de naissance de la *politique* communautaire de développement, l'action de la Communauté s'apparentant auparavant à celle d'une *« grosse ONG post-coloniale ».*[739] Paradoxalement, cette évolution passe par la *dépolitisation* des structures : pour gagner en efficacité, EuropeAid uniformise et aseptise les actions de coopération en dissociant conception et mise en oeuvre. Après la formalisation du cadre légal à Maastricht, la PCD est désormais dotée d'une administration, de méthodes et de moyens qui la réhabilitent peu à peu dans la communauté des bailleurs. Son action continue néanmoins de pâtir du flou politique, la formalisation d'une vision et d'un cadre communs demeurant en chantier.

---

[734] Patrick Child, Directeur de Cabinet de Mme Ferrero-Waldner, *in* HOUSE OF COMMONS, *EU development cooperation and external relations policy*, oral evidence taken before the International Development Committee, 6/12/05.
[735] GRILLI, *op cit,* p.343.
[736] Voir Annexe X : Cadre financier 2007-2013.
[737] KESSLER, *op cit.*
[738] Remarquons que, malgré l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'organisation de la nouvelle Commission demeure éminemment (voire plus) fragmentée.Voir *infra,* Conclusion générale.
[739] Entretien à la DG DEV.

LES DIX INSTRUMENTS FINANCIERS DES RELATIONS EXTÉRIEURES[740]
2007-2013

INSTRUMENT	INFORMATION	REMPLACE	FINANCEMENT (M€ 2007-2013)	PART ESTIMÉE DU TOTAL (% 2007-2013)
10ème FED	*Finance :* ACP et PTOM	9ème FED	22 682 (2008-2013)	32
Instrument financier pour la coopération au développement (ICD)	*Finance :* Amérique latine ; Asie ; certains pays de la CEI ; Afrique du Sud ; 5 lignes thématiques ; la restructuration de la filière sucre dans les ACP.	ALA, une partie de TACIS, 10 lignes thématiques.	16 897	24
Instrument d'aide de préadhésion (IAP)	*Finance :* 6 pays des Balkans et Turquie.	PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS, fonds Turquie.	11 468	16
Instrument européen de voisinage et de partnariat (IEVP)	*Finance :* 17 pays issus de la Méditérrannée, Europe de l'Est, Causase, Russie et Moyen-Orient.	MEDA et une partie de TACIS	11 181	16
Aide humanitaire	*Finance* : réponse d'urgence aux crises humanitaires	Inchangé	5613	8
Instrument financier pour la stabilité (IFS)	*Finance :* réponse et prévention des crises menaçant la stabilité globale et transrégionale.	Mécanisme de Réaction Rapide	2062	3
Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)	*Finance :* soutien à la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme.	L'initiative IEDDH.	1103	2
Assistance macro-économique	Inchangé. Utilisé au cas par cas pour répondre à des besoins financiers exceptionnels.	Inchangé	Non programmable	-
Instrument financier pour la coopération avec les pays industrialisés (ICI)	Coopération avec les pays industrialisés	La régulation ICI précédente.	172	-
Instrument de coopération en matière de sûreté nucléaire	Sûreté nucléaire	Partie de TACIS	En moyenne 75M€/an	-

[740] Source : *Communauté européenne : DAC peer review*, 2007, p.38 (traduction personnelle).

Titre II. Entre innovation et suivisme : une spécificité politique contestée

La spécificité institutionnelle et administrative du modèle communautaire est indéniable. Son caractère distinctif s'avère par contre moins évident lorsque l'on se place sur le terrain politique. L'existence d'une *« variété particulière »*[741] de politique communautaire de développement est en effet polémique. Alors que certains affirment que *« in no other area more than economic assistance to developing countries has the claim to have developed a « new model » been made (…) more credibly by the Community »*[742], d'autres répliquent que la Communauté *« offers nothing significant that is distinctive from other multilateral and bilateral sources ».*[743] La Communauté propose-t-elle une contribution spécifique à la coopération au développement, comme elle le clame haut et fort dans sa mise en scène internationale ? Pour apporter une réponse -que l'on devine ambivalente- à cette question, il est utile de se pencher sur l'élément le plus emblématique de sa politique de développement : le partenariat CE-ACP, incarné en particulier par Lomé. C'est avant tout grâce à ce *« modèle de coopération fondé sur le contrat, le respect mutuel (…) la durée (…) la souplesse du dispositif (…) la grande diversité d'instruments»*[744] que la Communauté peut prétendre à l'originalité. Nous l'appréhendons ici dans un premier temps comme un idéal-type. Il s'agit de mettre en lumière, en grossissant le trait, le caractère distinctif d'une relation érigée par la Communauté en vitrine de sa spécificité.

A. Un partenariat 'modèle'

La construction particulière sur laquelle repose le partenariat UE-ACP est en fait à l'origine le produit d'une série d'emprunts. La filiation avec l'association instituée par l'Union française de 1946[745] est particulièrement flagrante. Le FED, *« plus beau fleuron de la Communauté »,*[746] est *de facto* calqué sur le modèle français du FIDES.[747] Le système des préférences commerciales s'inspire des mesures mises en place dans la zone franc. L'analogie entre les institutions paritaires

---

741 Rappel de la définition d'un modèle/prototype en p.3.
742 GRILLI, *op cit*, p. 91. Le chapitre 3 est consacré à une interrogation sur la spécificité du modèle communautaire.
743 BROWN William, « From uniqueness to uniformity ? An assessment of EU development aid policies", *in* ARTS, DICKSON (eds), *op cit*, 2003 p.38. L'ouvrage dans son ensemble offre une réflexion critique et stimulante sur l'existence d'un modèle européen de politique de développement.
744 DELORS, *op cit*, p.155.
745 Constitution du 27 octobre 1946, Titre VIII, « De l'Union française », Article 60 : *« L'Union française est formée, d'une part, de la République française (…), d'autre part, des territoires et Etats associés »*. Elle devient « Communauté française » dans la Constitution du 4 octobre 1958. Par ailleurs, le Commonwealth instaure dès 1931 une « association volontaire ».
746SCHIFFMANN Charles."Le FED.Histoire de onze années". *Revue française d'études politiques africaines*, 1969,46, p.54.
747 Fonds d'Investissement pour le Développement Économique et Social. Mis en place en 1946, il a vocation à financer la modernisation des colonies. En outre, le 1er FED s'appelle en fait FEDOM, en référence au FIDOM (Fonds d'investissement pour le Développement de l'Outre-mer). Voir CLAEYS, *op cit*, p. 137.

CE-ACP[748] (Conseil des Ministres, Assemblée parlementaire), et les organes de l'Union française (Haut Conseil, Assemblée) est évidente. L'Association,[749]considérée longtemps comme une chasse gardée par la diplomatie hexagonale, s'inscrit donc clairement dans la lignée du modèle français. Cependant, elle n'emprunte pas seulement à son État 'parrain'. Plutôt:

> *« L'originalité de la CEE a consisté, assez bêtement, à imiter les autres dans tous les domaines où ils avaient apporté une solution originale : subventions, prêts à court et à long terme, étude, assistance technique, régularisation des cours, etc…C'est un habit d'Arlequin que la Convention de Yaoundé. »*[750]

Ainsi, le modèle communautaire est constitué de greffes disparates, dont l'amalgame donne corps à un tout innovant dans sa combinaison, sans pour autant être nouveau dans ses éléments. La Communauté pioche dans ce qui existe -en premier lieu chez ses États membres- pour bâtir un modèle dans les limites ses prérogatives (Association) et des instruments mis à sa disposition (politique commerciale, FED). Son caractère *sui generis* entrave le processus de construction dans la mesure où il limite le champ du possible. Cependant, il le libère également. La Communauté ne ressemble à rien ni personne : elle opère en terrain vierge et peut composer sa propre partition en tirant sa force (proposer un mélange du 'meilleur') de sa faiblesse (devoir composer avec ce qui existe et ce qu'elle peut mettre en œuvre). Elle est perméable aux influences diverses, mais elle s'en nourrit plutôt qu'elle ne les subit. Son modèle est fondé sur un plagiat assumé : elle emprunte à tous pour s'approprier et réinventer les 'classiques' à l'aune de sa nature et de ses instruments inédits.

C'est ainsi que se construit un partenariat avec les ACP érigé en incarnation d'un modèle spécifique. L'*«adjunct to French policy »*[751] de Rome se mue en *« distinctive Community approach to development cooperation »*[752] à Lomé, grâce à un acteur communautaire se jouant des limites imposées par les États membres pour bâtir son modèle. Le choix initial de combiner préférences commerciales et assistance financière dérive à la fois d'une *nécessité* et d'une *possibilité*. Possibilité, car la Communauté dispose pleinement d'un instrument de choix avec la politique commerciale commune (PCC). Nécessité, car le FED est à la merci des États membres et ne dispose que de montants très modestes : l'assistance financière ne peut suffire à imposer la CE comme un acteur original et pertinent. Elle prend donc le parti de ne pas choisir entre *trade* et *aid*, et conçoit un

---

748 Voir Annexe IV : Les institutions paritaires.
749 Sémantiquement, l'association disparaît à Lomé : est simplement signée une « Convention », ni d'association comme Yaoundé, ni de partenariat comme Cotonou. La notion demeure néanmoins ancrée dans les mentalités et le vocabulaire communautaires, comme en témoigne l'utilisation du terme « PVDNA » jusqu'en 1986. Nous nous permettons donc de l'utiliser afin de clarifier la lecture.
750 FERRANDI, *Assistance et Association …op cit*, p.5.
751 BRETHERTON, VOGLER, *op cit*, p.113.
752 *Ibid*, p.118.

modèle fondé sur la combinaison d'une palette d'instruments couvrant des domaines étendus au fil des Conventions successives (coopération financière et technique, commerciale, agricole, industrielle, culturelle, environnementale...). La globalité de son approche s'impose comme sa marque de fabrique et lui permet d'affirmer sa singularité. D'abord, parce qu'elle se démarque par son *«architecture complète»*[753] alors que *« la plupart des politiques de développement appliquées dans le monde (…) donnent l'image de constructions boiteuses, inachevées ou fragiles».*[754]

Ensuite, parce qu'elle se distingue de certains de ses EM (Pays-Bas, Grande-Bretagne…) et des Etats-Unis en injectant des éléments de régulation (Stabex, Sysmin, protocoles commerciaux) dans son libéralisme. Rejetant une conception strictement libérale des relations commerciales, elle défend son système de préférences discriminatoires, dont la conformité avec les règles du GATT est contestée depuis l'origine. L'objectif est d'œuvrer à *« l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale »,*[755] quitte à ouvrir une brèche dans l'application stricte des règles du libre-échange. Dans son modèle, aide et commerce ne sont donc pas antithétiques, mais complémentaires : *« Nous ne prononcerons jamais en Europe, l'expression « trade not aid », mais cela ne veut pas dire que nous disions « aid not trade ». Nous disons «trade and aid» pour certains pays et pour d'autres pays, les plus pauvres, « aid and trade » ».*[756] En effet, la Communauté ne se contente pas de combiner les instruments : elle en différencie les usages et dosages, afin d'offrir une coopération *« à chacun selon ses besoins, par le jeu de tous nos moyens ».*[757] S'esquisse ainsi un premier trait caractéristique : le recours à une approche intégrée et différenciée.

Adepte du co-régionalisme, la Communauté choisit en outre de faire de *« l'approche systémique régionale l'apanage du modèle de coopération de Lomé ».*[758] Elle précipite la construction du groupe ACP à partir d'un *«ensemble pas particulièrement homogène de pays »,*[759] dont le point commun principal est de faire partie du premier cercle de ses élus. Pour renforcer cette création fragile, elle met le Secrétariat ACP *« sous perfusion »*[760] et accorde des financements spécifiques afin d'encourager et de soutenir *« la coopération et l'intégration régionale et sous-régionale, y compris la coopération interrégionale et intra-ACP ».*[761] Le soutien à l'intégration régionale, renforcé jusqu'à être érigé en priorité de Cotonou, incarne une spécificité de la PCD. Il ne figure d'ailleurs pas dans les

---

753 FERRANDI, *Assistance et Association …op cit*, p.5.
754 *Ibid*, p.5.
755 Version consolidée du TCE, *op cit,* Article 177.
756 Edgar Pisani, lors d'un débat au Parlement européen en 1983, cité dans ROCHARD, *op cit,* p.259.
757 *L'aide au développement. Fresque de l'action communautaire, demain…op cit*, p.7.
758 ROCHARD, *op cit*, p.271.
759 Entretien dans une Représentation Permanente.
760 Entretien à la DG DEV.
761 *Accord de partenariat de Cotonou… op cit.* Partie 3, Section III, Article 28.

Objectifs du Millénaire (OMD), 'bible' de tous les bailleurs.[762] Cette priorité atypique s'inscrit clairement dans une tentative de transfert de l'expérience d'intégration régionale européenne.

Le régime de Lomé étant théoriquement fondé sur une stricte non-ingérence, c'est par le biais d'un *« dialogue politique global, équilibré et approfondi [qui] a pour objectif d'échanger des informations, d'encourager la compréhension mutuelle ainsi que de faciliter la définition de priorités et de principes communs»*[763] que la Communauté peut 'partager' son expérience régionale et sa conception de la démocratie et des droits de l'homme. Cette vocation politique *« constitue une autre spécificité essentielle par rapport aux grandes institutions du développement ».*[764] Elle s'affirme comme un acteur atypique, qui se démarque par sa volonté explicite de promouvoir son modèle et ses valeurs. La méthode du « dialogue politique » esquisse ainsi les fondations d'une 'diplomatie transformationnelle' à l'européenne, qui propose sans imposer.

Notre idéal-type se distingue en effet par sa dimension partenariale. Depuis Yaoundé, l'association n'est plus « octroyée », mais négociée *« sur la base d'une complète égalité »*[765] entre partenaires choisissant librement de coopérer. La Communauté prend d'ailleurs soin de souligner que le partenariat CE-ACP s'inscrit dans une démarche unique, qui *« n'a rien à voir avec le mode d'intervention des institutions internationales* ».[766] Il est régi par des textes de référence dont *« les dispositions ont été discutées à la virgule près ».*[767] De plus, le partenariat ne se limite pas aux négociations quinquennales[768] : la « cogestion » s'impose comme principe cardinal de la coopération. À l'origine, l'incapacité financière et logistique de la CE à fournir des projets clefs en mains explique la place importante dévolue aux bénéficiaires. Très vite cependant, la méthode participative permet d'incarner symboliquement le caractère égalitaire de la coopération CE-ACP. Les ACP sont en effet associés à toutes les étapes du processus, de la détermination des objectifs et priorités de projets dont ils sont pleinement responsables, à la définition conjointe des grandes orientations dans le cadre des institutions paritaires. Anticipant la Déclaration de Paris,[769] le partenariat CE-ACP consacre donc avant l'heure les principes d'appropriation (*ownership*) et de « responsabilité première des bénéficiaires ».

---

[762] BALLEIX Corinne. *La politique européenne de cooperation au développement*. Fondation Robert Schuman, 2005, p.58.
[763] *Accord de partenariat de Cotonou… op cit.* Partie 1, Titre II, article 8.1 et 8.2.
[764] DELCOUR, *op cit*, p. 88.
[765] *Convention d'association entre la CEE et les EAMA associés à cette Communauté*, 20 juillet 1963. La formule est reprise à l'identique dans la Convention de Lomé.
[766] « Entretien avec Françoise Moreau, administrateur à la DG DEV », *in* Dossier Spécial UE-Afrique subsaharienne, *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 6 avril 2001, p.673.
[767] *Ibid,* p.673.
[768] Jusqu'à Lomé IV, les conventions étaient signées pour 5 ans. Lomé IV a été signée pour 10 ans, et Cotonou pour 20. Cependant, les dispositions sont révisées tous les 5 ans. L'Accord de Cotonou révisé a donc été adopté en 2005.
[769] OCDE. *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement,* 2005, 14p.

Il fournit ainsi une illustration unique du concept durkheimien de « solidarité contractuelle » - l'*« une des variétés importantes de la solidarité organique »*[770] - transposé au niveau des relations internationales.[771] Dans cette lecture, la « solidarité » proclamée dans le Traité de Rome dérive des différences entre unités occupant une fonction distincte dans la division du travail (complémentarité naturelle de l'Europe et de l'Afrique). Elle repose sur un lien social nourri des *« rapports de mutuelle dépendance »*[772] (politique, économique, énergétique, sécuritaire, migratoire…). Le contrat (Yaoundé, Lomé, Cotonou) est *« librement consenti »,*[773] puisque négocié par des partenaires libres et égaux. Il sanctionne un échange de services à *« valeur sociale équivalente »*,[774] où chacun reçoit quelque chose qu'il désire (un rôle et des débouchés pour la CE, de l'assistance et des mesures favorables pour les ACP) sans pour autant être trop lésé. Le lien social devient lien moral grâce aux modalités d'application du contrat qui favorisent les interactions entre parties (institutions paritaires, cogestion). Avec son *« contrat pluri-annuel, de droit public international, négocié entre deux Unions d'États, portant sur toutes les formes de coopération, mis en œuvre conjointement sous la responsabilité première des bénéficiaires »,*[775] la Communauté innove en proposant de dépasser l'état de nature par la voie d'un partenariat contractualisé sans équivalent sur la scène mondiale.

Le recours à Durkheim, sociologue de l'intégration,[776] n'est pas anodin : notre modèle se distingue en ce qu'il décline une stratégie d'intégration en plusieurs volets : intégration au commerce mondial, intégration régionale, intégration symbolique... La vraie spécificité de la Communauté consiste donc peut-être à tenter d'appliquer pour la première fois la vision durkheimienne aux relations internationales, en s'appuyant sur la politique de développement pour lutter contre l'anomie du système international.

B. De l'exception à la normalisation

Il convient néanmoins de confronter l'idéal-type aux évolutions récentes d'un modèle dont les spécificités demandent à être nuancées tant sur le fond que sur la forme. Sur la forme d'abord, la cogestion n'est souvent que rhétorique, comme l'admet un fonctionnaire de la DG DEV : *« la responsabilité première des bénéficiaires, c'est bien joli, mais il y a quand même une différence entre les*

---

770 DURKHEIM Émile. *De la division du travail social.* Paris : PUF, 2004 [1930], 6ème ed, p.375.
771 L'analogie est périlleuse, car elle repose sur l'hypothèse contestable qu'il existe une société internationale, et qu'il y prévaut une solidarité organique. Nous nous contentons ici de souligner certaines correspondances intéressantes, tout en étant conscients du caractère lacunaire et problématique de l'entreprise.
772 DURKHEIM, *op cit*, p.119.
773 *Ibid*, p.375.
774 Ibid, p.376 : *« chacun reçoit la chose qu'il désire et livre celle qu'il donne en retour pour ce que l'une et l'autre valent ».*
775 « Préface de Claude Cheysson », *in* LEMESLE Raymond-Marin. *La Convention de Lomé: principaux objectifs et exemples d'actions 1975-1995*. Paris: C.H.E.A.M, 1995, p.22.
776 BADIE Bertrand. « L'Europe et les impasses de la puissance », *Conférence au Centre Jacques Delors à Lisbonne*, 2006.

principes et la mise en œuvre. Il y a beaucoup de situations où ce n'est pas tolérable de laisser faire ».[777] Quant aux termes du 'contrat' de partenariat, il semble qu'ils soient davantage imposés que négociés. Durkheim met d'ailleurs en garde contre les formes anormales de la solidarité contractuelle, qui correspondent à une division du travail contrainte. Il suggère une condition nécessaire et suffisante pour que le contrat soit « juste » : il faut que *« les contractants soient placés dans des conditions extérieures égales ».*[778] Or, l'évolution du contexte international et les priorités mouvantes de la Communauté ont contribué à marginaliser les ACP, dont l'influence dans les négociations s'est considérablement amenuisée. À l'issue des négociations de Cotonou (2000), le Secrétariat ACP accuse : *« The ACP (…) attempted to amend the texts because they found them to be imbalanced as a result of the overemphasis given to the EU objectives (…) while those of the ACP (…) were often ignored ».*[779] La spécificité partenariale se retrouve ainsi menacée par le regain d'unilatéralisme communautaire.

Par ailleurs, l'originalité du modèle est également remise en cause sur le fond. Dans les années quatre-vingt-dix, l'incapacité de la Communauté à produire et à défendre sa propre doctrine politique éclate au grand jour. Contrairement au PNUD et surtout à la Banque Mondiale, la Commission ne dispose pas de ressources affectées à son « *intellectual firepower* ».[780] Elle est donc contrainte de suivre les modes plutôt que de les lancer.[781] Or, comme en témoigne son incapacité à s'affranchir du dogme de l'ajustement structurel, sa faculté de réappropriation s'étiole au profit d'un alignement croissant. D'abord, lorsque le FMI et la Banque Mondiale (BM) lancent les PAS[782] au début des années 1980, la Commission ne suit pas. La conditionnalité économique est en effet en contradiction directe avec le principe de non-ingérence du partenariat CE-ACP. Pourtant, dès 1987, elle *«s'implique parce qu'elle ne peut pas l'éviter »*,[783] et s'insère directement dans le processus avec Lomé IV (1989). Officiellement, c'est parce qu'elle *« pense qu'il faut rentrer dans le processus, prendre son ticket d'entrée pour pouvoir influencer ».*[784] Pour mener à bien cette stratégie d'entrisme , elle élabore une vision critique du concept, préconisant une *« approche originale (…) pour réconcilier l'ajustement (…) et le développement ».*[785] Elle prétend à travers Lomé proposer un modèle d'ajustement structurel moins doctrinaire, mieux adapté et plus humain.

---

[777] Entretien à la DG DEV.
[778] DURKHEIM, *op cit*, p.377.
[779] *Press release by the ACP General Secretariat on the conclusion of the successor agreement to the Lomé convention*, 14/02/00.
[780] L'expression est de Simon Maxwell, Directeur de *l'Overseas Development Institute* (un *think tank* britannique).
[781] Voir Annexe II : Grandes étapes de la formulation de l'acquis pour les correspondances entre dogmes internationaux du développement et doctrine communautaire. Par exemple, l'approche des « besoins fondamentaux » prônée par la BM influence considérablement le *Mémorandum* de 1982 et les orientations de Lomé III (1984).
[782] Les premiers Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) sont mis en oeuvre par la BM en 1979.
[783] STEVENS, *op cit*, p.78.
[784] Entretien à la DG DEV.
[785] Voir à ce sujet : PETIT Bernard. « L'ajustement structurel et la position de la Communauté européenne », *Revue Tiers Monde*, n°136, 1993, p. 827-850 ; Numéro spécial du *Courrier*, 1988, n°111 ; *Résolution du Conseil des Ministres du 31 mai 1988 sur la situation économique et les processus d'ajustement en Afrique sub-saharienne.*

Néanmoins dans la pratique, elle n'a pas les moyens de concurrencer la BM sur son terrain de prédilection. De plus, certains EM (Grande-Bretagne en tête) poussent à un alignement pur et simple. Ne parvenant pas à imposer sa vision, la CE doit admettre que son incursion dans les PAS *« amounts to little more than simply lining up aid resources from the Convention behind IMF and WB-led programmes ».*[786] Elle compromet ainsi sa spécificité en participant à des politiques définies par des acteurs dont elle n'est pas en mesure de défier l'hégémonie normative.

Le bilan de sa conversion depuis Lomé IV à la « conditionnalité politique » est plus nuancé. Incontestablement, elle signifie le reniement de principes fondamentaux du partenariat (égalité, neutralité, non-ingérence). La garantie multi-annuelle d'une aide négociée et contractualisée disparaît au profit de la « programmation glissante » et de la possibilité de suspension unilatérale. Dans ce cadre, le dialogue politique tend à se transformer en monologue. Cependant, l'érosion de la spécificité partenariale est compensée (pour la CE) par le gain d'une spécificité politique. Le recours à la conditionnalité -qu'elle préfère définir en termes d' « incitation positive »- lui permet en effet d'imprimer la marque de son modèle. Par exemple, si elle a emprunté la notion de « gouvernance » à la BM, elle l'a 'corrigée' dans le l' *« approche harmonisée »* de l'UE sur la gouvernance en 2006.[787] Défendant une interprétation *« holistique »* du concept bien au-delà de la lutte contre la corruption, elle propose une *« approche renforcée et innovante de la gouvernance démocratique »* : fondée sur le *« dialogue politique »* et une programmation *« incitative »*, cette approche s'inscrit clairement dans la diffusion d'une vision européenne de la démocratie et des droits de l'homme.[788] Reste à savoir si cette réinterprétation connaîtra en pratique un sort plus heureux que celle de l'ajustement structurel, ou si elle confirmera au contraire le mouvement vers une *« aide européenne intégrée à la stratégie des IFI ».*[789]

Les pressions exogènes s'exercent enfin non seulement sur les principes, mais aussi sur les instruments du modèle communautaire. Après avoir obtenu une dernière dérogation l'autorisant à maintenir temporairement des préférences unilatérales 'illégales' au regard de l'OMC, la Communauté s'engage à Cotonou à rentrer dans le rang libre-échangiste. Elle entame ainsi un processus de 'normalisation', qui devait théoriquement déboucher sur la signature d'Accords de Partenariat Économique (APE) avant le 31 décembre 2007 (date d'expiration de la dérogation).[790] Il s'agit d'un grave coup porté au modèle communautaire, l'approche centrée sur la combinaison

---

[786] BROWN, *op cit,* p.24.
[787] COM(2006)421. *La gouvernance dans le consensus européen pour le développement- vers une approche harmonisée au sein de l'UE.*
[788] Voir *infra*, Chapitre III, Première partie, Titre II/C : L'affirmation d'une identité européenne sur la scène internationale. L'abolition et l'adhésion à la CPI constituent par exemple des éléments de « bonne gouvernance ».
[789] HAGUENAU-MOIZARD Catherine, MONTALIEU Thierry. « L'évolution du partenariat UE-ACP de Lomé à Cotonou : de l'exception à la normalisation », *Mondes en développement*, 2004, vol 32, n°128, p.84.
[790] Voir *infra*, Chapitre III, Troisième partie, Titre I/C : Les Accords de Partenariat Économique

optimale des volets *trade* et *aid*, s'étiolant au profit d'un recentrage plus classique sur l'assistance financière, devenue de surcroît conditionnelle.[791] L'on assiste à un renversement de la logique originelle : alors que *« la forme de la coopération [était] plus remarquable que son montant »,*[792] il semble *a priori* que l'originalité de l'approche communautaire soit aujourd'hui sérieusement mise à mal. Lomé est victime des contradictions d'un processus de construction oscillant entre exceptionnalisme et vulnérabilité aux influences extérieures :

« The Lomé convention was presented as the proof 'par excellence' of the specific European approach of the North-South relationship 'à l'européenne'. Therein lies the European development discourse in all its ambiguity, between European specificity and normalisation on the international scene, between domesticity in the relations with the ACP and a purportedly wide globalisation that Europe cannot resist »[793]

Le 'modèle' UE-ACP se retrouve ainsi au tournant du Millénaire menacé tant dans sa spécificité politique (érosion de la dimension partenariale, altération des instruments), qu'institutionnelle (marginalisation de la DG DEV) et financière (incertitudes sur l'avenir du FED). D'après Cheysson, la dilution du modèle « révolutionnaire » de Lomé s'explique par un double échec. D'abord, *« le modèle n'a été retenu par aucun de nos États membres [et] n'a pas non plus été repris au niveau international ».*[794] En effet, après avoir emprunté à d'autres acteurs du monde du développement, la Communauté espère que ceux-ci lui emprunteront en retour, confirmant ainsi la pertinence de sa contribution. Or, au lieu d'être copié et conforté, son modèle est ignoré ou attaqué, jusqu'à s'atrophier. Pis encore, la Communauté *« a échoué même à transposer entièrement le « modèle de Lomé » dans ses rapports avec d'autres parties du monde en développement ».*[795] Effectivement, dans le dispositif communautaire, Lomé fait office d'anomalie plutôt que de modèle. La Communauté n'a pas *pu* (les pays méditerranéens refusent de négocier collectivement ; la condamnation par le GATT rend les préférences obsolètes dès 1994) ou pas *voulu* (la négociation du FED est problématique et longue, la cogestion restreint la marge de manœuvre) reproduire Lomé à l'identique dans ses autres programmes de coopération. L'atypisme qui a fait la force du modèle CE-ACP finit ainsi par le desservir en paralysant sa capacité d'entraînement.

---

791 Cotonou abolit également le Stabex et le Sysmin.
792 BOUVIER, *op cit*, p.127.
793 KARAGIANNIS, *op cit*, p.17.
794 CHEYSSON, *Entretien…op cit*, p.18
795 « Préface de Claude Cheysson », *in* LEMESLE Raymond-Marin. *La Convention de Lomé: principaux objectifs et exemples d'actions 1975-1995*. Paris: C.H.E.A.M, 1995, p.22.

C. Concilier cohérence et différence

Alors que Lomé s'effrite, aucun modèle de substitution homogène et abouti n'émerge. Les priorités, objectifs, instruments et modalités de chaque programme varient considérablement. Le principe de différenciation est poussé à l'extrême, l'importance conférée à la composante aide variant au gré des programmes et pays. Ainsi, le partenariat ACP fournit une assistance substantielle afin d'accompagner l'intégration à l'économie mondiale et de lutter contre la pauvreté ; ALA vise à nouer des relations de coopération politiques et commerciales, et s'appuie sur une aide modeste ; MEDA œuvre avant tout à la mise en place d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne et au renforcement de la stabilité politique ; PHARE accompagne le processus d'adhésion ; TACIS soutient les réformes économiques…[796] Il est alors plus exact de parler de politiques communautaires de développement que de politique communautaire. Au lieu de la consolidation d'un modèle spécifique porté par une vision commune, l'on assiste à la multiplication de proto-modèles sans fil directeur explicite.

Lorsque la crise de la coopération atteint son paroxysme en 1999, la nécessité de formuler un paradigme conciliant différence et cohérence apparaît impérieuse. L'absence de projet politique commun contribue en effet à expliquer la faiblesse institutionnelle du dispositif d'assistance, car *« l'histoire de l'intégration européenne montre bien que les avancées institutionnelles ont été possibles quand elles ont été clairement associées à un projet politique ».*[797] Autrement dit, les institutions sont au service du projet politique, et sont d'autant plus cohérentes que celui-ci l'est. Or, jusqu'ici, *« il semble que ce soit la structure organique qui ait déterminé la politique suivie et non l'inverse ».*[798] Mis à part les articles du TCE dont la formulation laisse place à l'interprétation,[799] il n'existe pas de document-cadre. C'est pourquoi, dans le cadre de l'effort de (re)formulation du paradigme de la PCD, réformes institutionnelles et démarche de clarification politique sont menées de front. Le Conseil charge la Commission de préparer une Déclaration de Politique Générale (DPG) afin de donner une direction politique à l'action communautaire et de faciliter le processus de réforme en cours. La Commission lui présente ainsi sa Communication sur *La politique de développement de la Communauté européenne*[800] en mai 2000, c'est-à-dire le même mois que la Communication sur *La*

---

[796] Pour les détails de chaque programme, voir Annexe IX : Anciens programmes d'assistance.
[797] MICHEL Louis. *Discours : L'Europe en panne de projet ?* Les Mardis d'EUR-IFRI, Bruxelles, 25/04/06.
[798] CAD. *Communauté européenne : série des examens en matière de coopération pour le développement*, 1998, p.12. Les examens par les pairs menés dans le cadre du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE jouent un rôle crucial dans le processus de surveillance des bailleurs, et contribuent à asseoir ou contester leur crédibilité. L'examen de 1998, très critique, a joué un rôle de catalyseur dans le processus de réforme de l'assistance communautaire.
[799] Voir Annexe I : Le cadre de l'acquis. Le Traité énumère les objectifs « favorisés », mais ne précise pas s'ils s'appliquent à l'ensemble des programmes. La formulation est générique et peu contraignante.
[800] COM(2000)212. *La politique de développement de la Communauté européenne.*

réforme de la gestion de l'aide extérieure.[801] Elle sert de base à la *Déclaration du Conseil et de la Commission sur La politique de développement de la Communauté européenne*, adoptée conjointement le 20 novembre 2000. Présentée comme *« le point de départ d'un processus de renouveau »*,[802] cette dernière marque une étape cruciale. Ce n'est en effet pas la première fois que la Commission tente de formuler une doctrine en matière de développement[803] ; mais c'est la première fois qu'elle le fait avec la participation et l'assentiment du Conseil. Dans le cadre de la DPG, la politique de développement est dotée de principes et d'objectifs, de priorités et de méthodes communs. Elle fait enfin l'objet d'une réflexion *« visant à répondre à une question essentielle mais trop longtemps restée implicite : quelles sont les spécificités de l'Europe en tant qu'apporteur d'aide ? »*.[804] La réponse apportée est ambivalente.

D'une part, la politique communautaire de développement se voit assigner un objectif principal, *« la réduction de la pauvreté en vue de son éradication à terme »*,[805]qu'elle poursuit dans *« tous les pays en développement »*.[806] D'emblée, l'alignement sur les priorités internationales est donc confirmé, la lutte contre la pauvreté s'étant imposée tant chez les bailleurs multilatéraux (BM, ONU) que bilatéraux.[807] Néanmoins, la *Déclaration* insiste sur le caractère multidimensionnel du phénomène de pauvreté, qui ne peut être réduit à l'absence de ressources financières. Dès lors, elle préconise de *« mettre en œuvre les différents moyens d'action de l'Union au service des stratégies de réduction de la pauvreté, intégrant les dimensions économique et commerciale, politique et institutionnelle, sociale, culturelle et environnementale »*.[808] L'on s'inscrit donc dans la fidélité à l'approche holistique initiée sous Lomé. Le *« caractère global »* de Cotonou est loué, la CE étant encouragée à s' *« attacher à développer »* son *« approche novatrice »* (§5). L'importance accordée à la *« primauté du rôle des pays en développement »* (§11), *« la qualité du dialogue »* (§11), *« les liens entre commerce et développement »* (§14) et *« l'intégration et la coopération régionales »* (§15) confirment la filiation.

Cependant, la *Déclaration* marque une véritable rupture en prônant un *« recentrage des activités de la Communauté dans un nombre plus limité de domaines »* (§12). Sous couvert de clarification et de maximisation de l'impact, la DPG entérine *« une vision secondaire de la Commission »*,[809] désormais sommée de se concentrer sur six domaines dans lesquels le Conseil lui concède une certaine

---

801 *Communication à la Commission concernant la réforme de la gestion de l'aide extérieure*, 16 mai 2000, Rev 8, 24p.
802 COM(2000)212, *op cit*, §4.
803 Voir les *Mémorandums* Deniau (1971) et Pisani (82), la *Communication* Marin (92) ou encore la *Fresque* Cheysson (74).
804 *Développement : vers une identité européenne mieux affirmée ?* Paris : La Documentation française, 2000, p.6.
805 COM(2000)212, *op cit*, §7.
806 *Ibid*, Résumé.
807 D'après *l'Atlas des donateurs* de 2006 : 12 EM (BE, CY, DK, FI, EL, HU, MT, NL, PT, ES, SE, UK) ont fait de la réduction de la pauvreté leur objectif central ; 9 (AT, CZ, EE, FR, DE, IE, IT, LU, SK) en font un objectif prioritaire aux côtés de quelques autres ; seuls 4 (LT, LV, PL, SI) se démarquent.
808 COM(2000)212, *op cit*, §9.
809 Entretien à la DG DEV.

valeur ajoutée.[810] Si la concentration n'apparaît que très relative (les domaines choisis correspondant globalement à ce qui se fait déjà), il n'en demeure pas moins que la démarche vise explicitement à circonscrire le champ de l'action communautaire. Cette approche restrictive peut être interprétée comme une tentative d'inversion de l'engrenage enclenché en 1957, et donc comme un désaveu de la pertinence et de la spécificité communautaires. Elle participe également du mouvement de dépolitisation de l'assistance mené dans le cadre de la réforme administrative et institutionnelle. En gagnant en cohérence, la Commission perd donc en flexibilité et en liberté politique. De nombreux fonctionnaires vivent la concentration comme une entrave à leur action, et se lamentent de devoir s'ingénier à inventer des moyens de la contourner.[811]

Le processus de refondation lancé au tournant du Millénaire (Cotonou, réforme, DPG) se solde donc par un constat doux-amer. Si les avancées vers la formalisation d'un cadre et d'une vision propres sont incontestables, elles se font néanmoins au prix d'une dilution des spécificités les plus originales et d'une mise en retrait du rôle politique de la Communauté. Élaborée dans un contexte de crise et de discrédit, la DPG vise avant tout à rationaliser l'action de la Commission en délimitant ses prérogatives. L'étape est cruciale, mais seulement intermédiaire : le processus d'accouchement d'un modèle politique abouti n'est pas encore arrivé à son terme (temporaire).

---

[810] Liens entre commerce et développement ; appui à l'intégration et à la coopération régionales ; appui aux politiques macro-économiques ; transports ; sécurité alimentaire et développement rural durable ; renforcement des capacités institutionnelles, notamment en matière de bonne gestion des affaires publiques et d'État de droit (§13). Elle doit aussi veiller à intégrer les aspects horizontaux *(mainstreaming)*, comme le genre ou le VIH/Sida (§20).
[811] Témoignages recueillis lors de nos entretiens, et confirmés par l'étude d'impact de la DPG.

Titre III. Un modèle abouti mais fongible

À peine quatre ans après sa formulation, la pertinence de la Déclaration de 2000 (DPG) est remise en question. En effet, elle rencontre un succès pour le moins mitigé au sein de la Commission. La DG DEV, responsable de la formulation de la politique de développement pour l'ensemble des PVD, l'a en effet élaborée en quasi vase clos, n'associant que marginalement une DG RELEX –qui joue pourtant un rôle crucial dans le dispositif communautaire d'assistance. En conséquence, cette dernière ne s'est pas véritablement « approprié » une DPG perçue avant tout comme une *« Déclaration ACP »*.[812] En outre, la *« définition trop restrictive des domaines prioritaires de l'aide communautaire ne permet pas de couvrir la diversité des situations »*,[813] particulièrement dans les pays non-ACP. La RELEX continue donc de s'appuyer pour guider son action davantage sur les régulations des différents programmes géographiques et thématiques que sur la DPG, limitant ainsi considérablement sa portée. Les résultats d'une évaluation commissionnée par la DEV confirment que si la DPG est *« seen as a single authoritative statement of the policy of the EC that provides guidance and (…) outlines a useful and pertinent role for the EC »*,[814] elle ne permet néanmoins pas de transcender les divisions institutionnelles dans la mise en œuvre de l'assistance. En outre, les transformations de l'environnement européen et international la condamnent à l'obsolescence.

A. La 'repolitisation' de la coopération au développement

D'abord, *« le développement a changé »*.[815] Un nouveau consensus international a émergé, porté par l'adoption des Objectifs du Millénaire en 2000. Depuis lors, l'UE s'est engagée financièrement à Barcelone et Monterrey,[816] commercialement à Doha,[817] politiquement à Paris,[818] Johannesburg,[819] et New York.[820] Dépassée, la DPG ne reflète pas adéquatement l'ensemble de ces engagements, qui altèrent pourtant la physionomie de la politique communautaire. Ensuite, *« l'Europe a changé »*.[821] L'élargissement de 2004 marque l'arrivée de nouveaux bailleurs apportant leur lot d'expériences et de priorités politiques, et précipite la création d'une « politique

---

[812] Entretien à la DG DEV.
[813] PETIT Bernard. « Le consensus européen sur la politique de développement », *SID Conference*, 01/09/05.
[814] ECDPM, ICEI, ODI. *Assessment of the EC Development policy*. DPS Study Report, Final Report, 2005, p.7.
[815] MICHEL Louis. *Discours : Le Consensus européen, nouvelle déclaration de politique de développement*, 13/07/05.
[816] L'UE a adopté un calendrier qui prévoit que les EM devront consacrer 0.7% de leur RNB à l'aide au développement d'ici 2015, avec un objectif intermédiaire de 0.56% en 2010.
[817] Le « Cycle de Doha pour le développement » a été lancé par l'OMC en novembre 2001.
[818] *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement,* 2005.
[819] Sommet pour le Développement durable en 2002.
[820] Sommet du Millénaire et Sommet du Millénaire+5.
[821] MICHEL Louis. *Discours : Le Consensus européen, nouvelle déclaration de politique de développement*, 13/07/05.

européenne de voisinage » (PEV). Ce *big bang* est doublé d'un renouvellement du personnel politique, avec l'installation en novembre 2004 de la Commission Barroso.

Surtout, *« le monde a changé ».*[822] D'une part, l'accélération de la globalisation confère à la politique de développement, promue *« instrument privilégié de gestion de la globalisation »,*[823] de nouvelles dimensions dans les relations internationales. Le discours académique et politique met désormais l'accent sur les interdépendances, la politique de développement s'intègrant à un réseau de politiques (gouvernance, environnement, santé, migrations…) se renforçant ou s'annihilant mutuellement. Tout particulièrement, il est depuis le 11 septembre 2001 de plus en plus *« impossible de séparer sécurité et développement ».*[824] La perception d'une interdépendance forte entre ces deux champs des relations internationales permet d'expliquer la 'résurrection' de l'aide sur la scène internationale : le regain de générosité des pays riches est intimement lié à la recherche de nouvelles réponses aux menaces terroristes, ainsi qu'à l'instabilité fomentée par la multiplication des « États fragiles ». Les priorités sécuritaires sont intégrées à la politique de développement, refondée pour parer aux conséquences néfastes d'une globalisation à deux vitesses. Au niveau européen, cela apparaît clairement dans la *Stratégie Européenne de Sécurité*[825] (SES) présentée par Javier Solana en 2003. Elle consacre en effet l'interdépendance croissante entre politiques de sécurité et de développement en prônant une approche intégrée: *« l'enjeu consiste à regrouper les différents instruments et moyens : les programmes d'aide européens et le FED (…) tous peuvent avoir un impact sur notre sécurité ».*[826] La politique communautaire de développement s'inscrit dès lors dans un continuum qui s'étend de la prévention des conflits à l'aide d'urgence, en passant par la réhabilitation, l'aide pour le commerce, la gouvernance, le développement humain et durable.[827]

Cette reformulation, fondée sur l'idée que *« la sécurité et le développement sont des agendas complémentaires »,*[828] est à rapprocher du travail de redéfinition de la notion de sécurité au niveau international. Le paradigme onusien de « sécurité humaine »,[829] qui promeut une *« conception de la sécurité centrée sur la personne humaine et non sur l'État »,*[830] propose une réponse systémique aux défis d'un monde globalisé et interdépendant. La sécurité humaine *« constitue le lien avec d'autres objectifs*

---

822 *Ibid*

823 *Consultation sur le futur de la politique de développement de l'Union européenne. Questions pour le débat.* 07/01/2005, p.2.

824 KALDOR Mary, GLASSIUS Marlies. « EU security architecture in relation to security and development », *Discussion Paper EDC 2010*, p.26.

825 *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité.* Approuvée par le Conseil européen le 12/12/03.

826 *Ibid,* p.13.

827 Pour une analyse des liens entre développement, sécurité, et politique européenne de développement, voir : VENNESSON Pascal, BÜGER Christian. *Security, development and the EU's development policy*. Paper prepared for the Conference « Moving towards the European Report on Development 2009 », June 2009, 45p. http://erd.eui.eu/

828 *Consultation sur le futur…op cit*, p.4.

829 *Rapport de la Commission sur la sécurité humaine. La sécurité humaine, maintenant.* Presses de Sciences-Po , 2003, 311p.

830 *Ibid,* p.14.

comme la paix, la sécurité et le développement ».[831] C'est *« une notion globale en ce sens qu'elle intègre ces différents programmes d'action »*[832] : tandis que l'on injecte de la sécurité dans le développement, l'on inocule du développement dans la sécurité. La mise en œuvre de cette nouvelle conception vise à assurer le triptyque popularisé par Kofi Annan : « *freedom from fear*, *freedom from want*, *freedom to live in dignity ».*[833] L'écho avec la pensée de David Mitrany, pour qui *« every new international service would bring its contribution to the achievement of freedom from want and fear* »,[834] est saisissant.

La méthode utilisée au niveau communautaire revêt d'ailleurs des accents fonctionnalistes. Le concept de *policy mix*, mobilisé pour optimiser l'usage des multiples instruments[835] de l'action extérieure, est fondé sur une approche pragmatique : il s'agit d'identifier les besoins (i.e prévention des conflits régionaux) et d'y répondre en jouant sur l'interaction complémentaire des diverses politiques (i.e assistance, IFS, instruments politiques, commerce, JLS…) et sur les dynamiques d'engrenage entre secteurs. Chaque instrument de la « boîte à outils » est crucial : le *mix* est dosé au gré des circonstances pour atteindre des objectifs précis, gérer les menaces et tirer parti des perspectives.[836] Depuis le 11 septembre, le développement y occupe un rôle central car il est érigé en *« meilleure réponse structurelle aux causes profondes »*[837] de l'insécurité définie au sens large. En l'espace de quelques années, le développement est ainsi devenu une *« politique publique [internationale] au cœur du développement durable et de la gouvernance de la mondialisation ».*[838]

En revanche, alors que le fonctionnalisme 'dépolitise' les enjeux de la coopération, la PCD évolue au contraire vers la « politisation », entendue comme *« the addition or accretion of political meanings, understandings and consequences to particular areas and instruments and policy ».*[839] La politisation de la coopération communautaire est généralement associée à la montée en puissance de la conditionnalité. Cependant, il ne s'agit à nos yeux que d'une facette du processus de politisation : c'est l'action de coopération au développement dans son ensemble qui acquiert un sens et une dimension politiques. Portée par l'affirmation d'un rôle européen dans un monde d'interdépendances complexes, elle s'impose enfin comme une « véritable politique » communautaire. Après la brève phase de dépolitisation -ou plutôt de technicisation- du début du

---

831 *Ibid*, p.18.
832 *Ibid,* p.18.
833 ANNAN Kofi. *In larger freedom : towards development, security and human rights for all.* Report of the Secretary General, A/59/2005, 21 March 2005, 62p. http://www.un.org/largerfreedom/
834 MITRANY David. *The functional theory of politics.* London: Martin Robertson, 1975, p.96.
835 Élargissement, PEV, commerce, développement, aide humanitaire, PESC, PESD, migrations, environnement…
836 Voir : COM(2006)278. *L'Europe dans le monde. Propositions concrètes visant à renforcer la coherence, l'efficacité et la visibilité.*
837 *Consultation sur le futur…op cit*, p.4.
838 SEVERINO Jean-Michel, JACQUET Pierre. « L'aide au développement : une politique publique au cœur du développement durable et de la gouvernance de la mondialisation ». *Revue d'économie financière*, n°66, 2002, p.229-251.
839 SMITH Michael. "Does the flag follow trade? : 'politicisation' and the emergence of a European foreign policy", *in* PETERSON, SJURSEN (eds). *A common foreign policy for Europe? Competing visions of the CFSP.* Routledge, 1998,p.83.

Millénaire, s'ouvre à partir de 2004 une ère de 'repolitisation'. Elle est incarnée symboliquement par le Commissaire Louis Michel, qui succède à Poul Nielson au portefeuille « Développement et Aide humanitaire ». En effet, Nielson est invariablement décrit[840] comme *« un poisson froid »*,[841] *« un bureaucrate»*[842] qui *« aurait fait un très bon chef d'unité ou DG mais pas un Commissaire »*.[843] Au contraire, *« Michel a un rôle très politique, il fait vivre son portefeuille »*.[844] Succède ainsi au technocrate ayant mené à bien la réforme et la rationalisation de la PCD un politicien oeuvrant à lui insuffler une nouvelle ambition. Ce changement de personnalité est symptomatique d'une évolution de la PCD elle-même : elle se politise dans ses instruments (conditionnalité), dans sa portée géographique (voisinage, Afrique) et dans sa philosophie (une politique au service de la gestion de la globalisation). Autre signe : la DEV, jusqu'à alors excentrée géographiquement, emménage en 2006 dans de nouveaux locaux situés au cœur du centre névralgique du pouvoir européen.[845]

D'après Michael Smith,[846] la politisation s'explique par plusieurs mécanismes. D'abord, la *sector logic* : le développement lui-même se politise, à mesure qu'il se centre sur l'homme (la main) et non plus sur la technique (l'outil).[847] Il s'agit d'une tendance lourde depuis les années 1980 -des PAS à la lutte contre le terrorisme- qui dépasse le seul cadre communautaire : aujourd'hui, *« le développement est fondamentalement politique »*.[848] Ensuite, l'*institutionnal activism* : au fur et à mesure de la globalisation de la PCD, une part croissante des programmes est gérée par la RELEX. Elle envisage le développement en termes diplomatiques et sécuritaires, dans une optique très politique ; cela est particulièrement visible dans le cadre de la politique de voisinage. En réponse, la DEV cherche elle aussi à occuper un créneau plus politique afin de ne pas être perçue comme le simple appendice technique de la RELEX. Il existe d'ailleurs une rivalité latente entre les Commissaires Michel et Ferrero-Waldner.[849] De plus, ils doivent tous deux faire face à la 'compétition' du Haut Représentant Javier Solana, avec lequel le partage des tâches est souvent difficile. La Commission dans son ensemble doit démontrer qu'elle a un rôle diplomatique à jouer, et s'applique donc à étoffer et à politiser son action. Les *Member State demands* jouent également un rôle en imposant des nouvelles priorités politiques, et en faisant du recours à la conditionnalité un gage d'efficacité. Enfin, les *systemic pressures* contribuent au processus en favorisant l'intégration de priorités politico-sécuritaires dans le développement.

---

840 La question a été posée lors de nos entretiens, et toutes les réponses vont dans le même sens.
841 Entretien dans une Représentation permanente.
842 Entretien dans une Représentation permanente.
843 Entretien dans un Ministère national.
844 « Louis Michel : l'Europe est redevable à l'Afrique », *Témoignages*, 26 juillet 2006.
845 Voir Annexe XVII : plan du quartier européen et des bâtiments de la Commission.
846 SMITH Michael. "Does the flag follow trade? : 'politicisation'…", *op cit.*
847 Référence au titre de l'ouvrage d'Edgard Pisani, *La main et l'outil* (*op cit*).
848 PETIT Bernard. « Communication, dialogue et bonne gouvernance », *eCourrie*r n°17, décembre 2006, p.3.
849 Mentionnée lors de plusieurs de nos entretiens.

Or, ce mouvement de politisation n'est pas reflété dans la DPG de 2000, tandis que la *Stratégie européenne de Sécurité* promeut une vision formulée à l'aune du prisme sécuritaire. Manque donc une *«development perspective on security, so as to better argue for the position of development policy in the EU external action policy mix »*[850] - le *Consensus* vise à remédier à cette lacune.

B. Le *Consensus* ou l'aboutissement du modèle

En effet, la clarification est impérative pour éviter que la politique de développement ne soit subordonnée aux autres instruments du *policy mix* : *« On ne change pas radicalement, tous les cinq ans, une politique qui est une politique de long-terme. Ceci étant, la survie même de la coopération au développement dans un contexte plus que troublé, où de nouvelles priorités en particulier sécuritaires, mobilisent l'attention des opinions publiques et des décideurs politiques, exige un repositionnement ».*[851] L'objectif est double : assurer la visibilité et la force politiques de la politique de développement en la dotant d'un cadre ambitieux pour *tous* les programmes, et promouvoir une logique de « cohérence des politiques pour le développement », qui crée des 'linkages positifs' pour le développement entre politiques du *mix*. Baptisée « Consensus », la nouvelle Déclaration vise donc à promouvoir les synergies, non seulement entre champs du *policy mix* mais également entre acteurs européens. L'idée consiste à formuler un « Consensus de Bruxelles » en référence assumée au « Consensus de Washington ».[852] Partant de la conviction que *« le développement est un terrain propice à plus d'Europe dans le domaine international »*,[853] la Commission veut capitaliser sur les convergences de vues pour proposer une *« vraie vision politique »*[854] européenne, endossée également par le Conseil (qui représente les EM) et le Parlement (qui lui conférerait une certaine légitimité démocratique). La genèse du *Consensus européen pour le développement*[855] est donc un processus de longue haleine, qui implique pendant plus d'un an l'ensemble des acteurs européens du développement:

Le processus d'élaboration du *Consensus européen*

I. La DEV commande fin 2004 une étude qui conclue à la nécessité de réactualiser la DPG dans le cadre d'un processus qui permette à tous les *stakeholder*s de se l'approprier (*ownership*).

II. En janvier 2005, s'ouvre une phase de consultations tous azimuts, qui cherche à impliquer tant les élites que le public. Aux deux extrêmes du spectre, un *« séminaire d'éminentes personnes »*[856] est organisé, pendant qu'une vaste « Consultation publique sur le futur de la politique de développement de l'UE » a lieu sur internet entre le 7 janvier et le 19 mars. À partir d'un document élaboré par la DG DEV, [857] le public est invité à se prononcer sur le *« pourquoi ?»* (les objectifs de la PCD et sa place dans l'action extérieure de l'UE), le *« qui ?»* (les interactions entre

[850] ECDPM, ICEI, ODI. *Assessment of the EC Development policy…op cit*, p.7.
[851] *Consultation sur le futur…op cit*, p.24.
[852] Lors de plusieurs débats publics, Bernard Petit a confirmé que l'utilisation du mot « Consensus » s'inscrivait dans une référence quelque peu ironique au Consensus de Washington. À l'origine, le document devait s'intituler « Consensus de Bruxelles » ; ce titre a é été remplacé au terme de la CIS par celui de « Consensus européen ».
[853] Entretien dans une Représentation permanente.
[854] Entretien dans une Représentation permanente.
[855] *Le Consensus européen pour le développement*, Brochure de la Commission européenne, DE 129, juin 2006.
[856] Entretien à la DG DEV.
[857] DG DEV.*Consultation sur le futur de la politique de développement de l'Union européenne. Questions pour le débat*, 07/01/05.

Commission, EM et pays partenaires), le *« quoi ? »* (les secteurs prioritaires, le cadre thématique) et le *« comment ? »* (la différenciation, le financement, les modalités) de la politique de développement de l'UE. 529 réponses (dont près de 400 sur internet) sont issues de l'ensemble de ces consultations[858] auprès des institutions européennes, des États membres ou partenaires, et de la société civile.
III. Au sein de la Commission, la DEV est responsable de l'élaboration de la nouvelle Déclaration. Voulant éviter de retomber dans l'erreur de l'autarcie, elle associe systématiquement la RELEX et convie des représentants d'autres services à ses réunions de travail. En effet, *« l'un des enjeux du Consensus est clairement de définir la politique de développement de l'UE dans* ***tous*** *les pays »,*[859]afin de remédier aux incohérences d'une politique communautaire fragmentée. Dans le cadre de la procédure de « Consultation interservices » (CIS), quasiment tous les services de la Commission sont invités à se prononcer sur le document de la DG DEV.[860] Le Consensus est en effet au cœur d'une négociation complexe entre DG, au sein et au-delà de la « famille RELEX ». Il faut donc procéder à deux Consultations, et prendre en compte de nombreuses demandes de modifications, avant qu'une mouture consensuelle ne soit adoptée.
IV. La procédure de CIS est suivie d'une « Réunion spéciale des Chefs de Cabinet » (RSCC), le 4 juillet 2005. Les représentants des Commissaires, qu'ils aient été consultés ou non, débattent du document issu de la CIS et présenté par le membre responsable du Cabinet Michel. Ils l'adoptent définitivement.[861]
V. Une fois cette étape de consultations internes menée à bien, *la Proposition de Déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission : La politique de développement de l'Union européenne : « le Consensus européen »*[862] est présentée au Collège des Commissaires, qui l'adopte le 13 juillet.
VI. La Proposition est transmise au Conseil. Les négociations, menées sous Présidence anglaise, sont *« horribles ».*[863]
VII. Une « Déclaration conjointe » est néanmoins adoptée le 22 novembre 2005 par le CAGRE.
VIII. Parallèlement, le Parlement publie un rapport[864] sur la *Proposition*, et y apporte ses propres amendements dans une résolution.[865]
IX. Finalement, la *Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'UE intitulée « Le Consensus européen »* est signée par les Présidents José Manuel Barroso (Commission), Josep Borrell (Parlement) et Tony Blair (Conseil) le 20 décembre 2005.
X. Elle est publiée au Journal Officiel le 24 février 2006.

Le *Consensus* constitue à ce titre un indéniable aboutissement formel : c'est *« une innovation historique dont on ne mesure pas encore la portée ».*[866] Structuré en deux parties, il esquisse dans la première une « vision de l'UE pour le développement » qui engage la Communauté et les EM, non seulement en tant que membres du Conseil, mais également en leur qualité de bailleurs bilatéraux. Novatrice et âprement débattue, la Partie I marque le passage à la politique *européenne*

---

858 DG DEV. *Report on the public consultation on the future of EU development policy*. June 2005.
859 Entretien à la DG DEV.
860 Il s'agit d'une étape obligatoire dans l'élaboration d'une Communication : la DG chef de file consulte les services affectés par sa proposition en leur soumettant son projet. Ceux-ci peuvent émettre un avis favorable, favorable avec réserve, ou suspendu. Dans le cadre du *Consensus*, la DEV a choisi de mener une consultation extrêmement large : 25 services ont été invités à se prononcer (AGRI, BUDG, COMP, EAC, ECFIN, ECHO, ÉLARG, EMPL, ENTR, ENV, ESTAT, ISH, INFSO, JLS, MARKT, RELEX, RTD, SANCO, AIDCO, SG, SJ, TAXUD, TRADE, TREN, DGT-EDIT). [Nous avons eu accès aux documents internes de la Commission.]
861Dans chaque Cabinet, les membres ont un double portefeuille : leurs attributions géographiques et/ou thématiques en relations directe avec la fonction de leur Commissaire (i.e Aspects extérieurs de la pêche chez Borg), et leurs attributions de Collégialité, c'est-dire de compétences ne relevant pas du portefeuille de leur Commissaire (i.e Développement chez Borg). Durant la RSCC, ce sont donc tous les membres chargés du portefeuille « Développement » qui se réunissent, ainsi que des représentants du SG et du SJ. La réunion est présidée par le membre du Cabinet Barroso en charge du Développement, qui dirige et conclue les débats.
862 COM(2005)311. *Proposition de Déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission. La Politique de Développement de l'Union européenne: "Le Consensus européen".*
863 Entretien dans une Représentation permanente. Nous y reviendrons amplement dans le Chapitre II.
864 WIJKMANS Anders. *Rapport sur la proposition de déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne "Le consensus européen*", Commission du Développement, 27/10/2005.
865 *Résolution du Parlement européen sur la proposition de déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne "Le consensus européen",* 17/11/05.
866 Entretien à la DG DEV.

de développement (PED), composée à la fois de la PCD et des politiques bilatérales des EM : en ce sens, le Consensus *« marque réellement l'avènement d'un nouveau paradigme ».*[867] Y sont définis des objectifs (« *l'éradication de la pauvreté dans le contexte du développement durable, notamment en s'efforçant réaliser les OMD »)*, valeurs *(respect des droits humains, libertés fondamentales, paix, démocratie, bonne gouvernance, égalité hommes/femmes, État de droit, solidarité, justice, multilatéralisme*), principes *(appropriation et partenariat, dialogue politique approfondi, égalité des sexes, participation de la société civile, prévention de la fragilité des États)*, et engagements (*financement, efficacité, déliement, cohérence…)* adoptés 'officiellement' par *tous* les bailleurs de l'Union européenne (CE et EM).

Dans le cadre de cette vision, la seconde partie consacrée à « La politique de développement de la Communauté européenne », précise le rôle spécifique et les modalités de la PCD, dans une approche plus large et plus ambitieuse que la DPG. L'objectif affiché est de faire de cette section *« un document de référence essentiel énonçant les objectifs et les principes de la Communauté* (…) *poursuivis dans* ***tous*** *les pays en développement et appliqués à la composante aide au développement de* ***toutes*** *les stratégies communautaires de coopération avec les pays tiers ».*[868] Est ainsi clôt sans ambiguïté le sempiternel débat entre 'régionalistes' et 'globalistes' : la politique communautaire de développement est globale, mais elle s'articule autour de stratégies régionales issues de son mode particulier de construction. Ainsi, elle ne se limite pas aux PVD ; elle s'étend également aux Pays à Revenus Intermédiaires (PRI) dans le cadre des politiques de pré-adhésion et de voisinage. En effet, *« si ces politiques sont clairement axées sur l'intégration, elles comprennent généralement un volet important consacré au développement ».*[869] Cette phrase confirme la relation étroite entre intégration et développement, considérés dans l'approche communautaire comme indissociables. D'ailleurs, la Communauté affirme sa volonté de lutter contre l'exclusion, qu'elle soit internationale (États orphelins, partenariats difficiles)[870] ou autre (exclusion sociale).[871]

« Le rôle spécifique et les avantages comparatifs de la Communauté »[872] sont affirmés de manière plus volontariste qu'en 2000 : *« la Commission ne se vend plus comme un bouche-trous ».*[873] L'accent est systématiquement mis sur le potentiel spécifique de la CE, et les références à *« l'expérience de la Commission »* sont nombreuses. Si le principe de concentration de l'aide guide toujours l'action,

---

867 *Le Consensus européen pour le développement*, Brochure de la Commission européenne, DE 129, juin 2006, p.3.
868 *Ibid*, II.§ 42 et II. 6§126.
869 *Ibid*, II.2.1§62.
870 *Ibid*, II.3.2, « Prévention des conflits et fragilité des États ».
871 *« La Communauté a pour objectif de prévenir l'exclusion sociale »* , *Ibid* ,II/3.2, Cohésion sociale et emploi, §97.
872 *Ibid*, II.1.
873 Entretien à la DG DEV.

c'est *« en préservant la flexibilité »*[874] qu'il doit être appliqué. Les domaines d'action énumérés sont extrêmement vastes : ils reprennent des champs 'classiques' de la coopération communautaire,[875] et y greffent de nouveaux domaines consacrant l'enchevêtrement de la PCD dans le *policy mix.*[876] Il est intéressant de noter que, lors des débats du Collège sur le *Consensus*, la discussion a essentiellement porté sur *« la nécessité de conjuguer la politique de développement avec la politique commerciale ».*[877] Il s'agit là en quelque sorte d'un aboutissement de la logique de combinaison ayant marqué tout son processus de construction, de l'Arlequin au *policy mix*.

En ce qui concerne les modalités de l'aide, la fonction du *Consensus* est double. D'une part, il officialise certaines spécificités 'historiques'. Par exemple, il précise que *« l'aide communautaire continuera d'être fournie essentiellement sous forme de dons »,*[878] ce qui distingue la Communauté des autres bailleurs (particulièrement multilatéraux). D'autre part, l'on décèle quelques innovations notables, qui renforcent son caractère atypique. Ainsi, la Commission s'engage résolument dans la voie de l'aide budgétaire : *« lorsque les conditions le permettent, l'appui budgétaire sera la modalité préférée pour soutenir les réformes ».*[879] L'option est politique, le choix étant contesté par de nombreux EM, réticents à ce qu'ils perçoivent comme un chèque en blanc à des partenaires pas toujours fiables. Qu'il soit fondé ou non, il consolide une identité propre au bailleur « Europe ». Autre originalité, la promotion de ce que l'on pourrait appeler une 'conditionnalité contractuelle'. La formule est oxymorique, car elle traduit le positionnement unique de la Commission. En effet, elle confirme sa conversion à *« une approche centrée sur les résultats et basée sur des indicateurs de performance»,* tout en ajoutant que *« les conditions posées évolueront vers un concept de « contrat » reposant sur des engagements mutuels négociés et formulés en termes de résultats ».*[880] Dans cette conception particulière, les pays bénéficiaires sont (théoriquement) évalués à l'aune de critères qu'ils ont contribué à établir.

Avec le *Consensus*, la Commission cherche donc tout à la fois à proposer un cadre suffisamment large et générique pour qu'il serve de socle commun à l'ensemble des acteurs de l'UE, et à affirmer les contours de son propre modèle, présenté comme étalon d'une approche 'à l'européenne'. C'est un document fondateur dans la mesure où il permet à la Communauté en tant que bailleur de préciser son propre rôle, tout en se positionnant comme élément central du

---

874 *Consensus…op cit*, II.3.1.
875 Commerce et intégration régionale ; infrastructures, communications et transports ; développement rural et aménagement du territoire, agriculture et sécurité alimentaire ; développement humain ; gouvernance, démocratie, droits de l'homme et appui aux réformes économiques et institutionnelles.
876 Environnement et gestion durable des ressources naturelles ; eau et énergie ; prévention des conflits et de la fragilité des États ; cohésion sociale et emploi ; *mainstreaming.*
877 PV(2005)1710. *Procès verbal de la 1711ème réunion de la Commission tenue à Bruxelles le 13 juillet 2005*, p.23.
878 *Consensus…op cit*, II.4.§118
879 *Ibid,* II.4,§113.
880 *Ibid,* II.4,§115.

système européen. Il affirme sans équivoque que *« la Commission est une institution politique, avec des responsabilités particulières qui lui ont été conférées par le Traité ».*[881] Son action s'inscrit dans un cadre politique cohérent et hiérarchisé : le Titre XX du Traité confère une valeur 'constitutionnelle' à la coopération au développement ; le *Consensus* donne une direction politique commune à l'ensemble de l'assistance extérieure ; la différenciation s'opère par le biais des nouvelles stratégies régionales (PIR) et nationales (PIN), qui, tout en respectant l'esprit du texte, permettent de s'adapter en fonction du dialogue avec les bénéficiaires et des priorités de l'action extérieure.

Le *Consensus* parachève le processus de construction du modèle en ce sens qu'il permet pour la première fois de rassembler un acquis fragmenté. Louis Michel relaie ainsi la réaction d'un membre du Conseil qui, à la lecture du *Consensus*, conclut que *« tout ceci est un acquis ».*[882] Il rétorque que, justement, *« l'acquis est un peu partout morcelé mais nulle part dans son entièreté »*,[883] car il n'existe pas de document qui le réunisse et le proclame. Or, *« ce document qui n'existait pas, la Commission l'a écrit ».*[884] Ce qui est révolutionnaire donc, ce n'est pas tant son contenu, mais l'existence même de ce document. Il formalise le long processus de construction incrémentale d'un acquis souvent 'accidentel' et entérine pour la première fois les choix communautaires dans le cadre d'un document frappé du sceau européen. En somme, il sanctionne l'irréversibilité de l'acquis : *« Now we cannot roll back, we have to at least always remain at the acquis. It's a glass ceiling we can't go under ».*[885] Le *Consensus* est donc avant tout symbolique : il légitime - succès stratégique pour la Commission- cinquante ans de construction de la politique communautaire de développement.

C. Des dynamiques corrosives

Paradoxalement, plus le modèle est institutionnalisé, plus la politique devient fongible, au sens où elle se consomme par l'usage, et se révèle corruptible, voire interchangeable avec d'autres politiques. Au sens littéral, les options adoptées dans le *Consensus* favorisent la fongibilité de l'aide. En effet, l'aide budgétaire est par définition fongible, puisqu'elle signifie que le gouvernement bénéficiaire *« can use increased resources as it chooses »*[886] les transférant d'un secteur à un autre. Cependant, la fongibilité est avant tout politique et institutionnelle : l'approche intégrée prônée dans le *Consensus* remet en cause l'étanchéité des frontières et favorise les logiques d'hybridation et d'interpénétration entre les divers instruments du *policy mix*. Instrument malléable, l'aide est

---

[881]MICHEL Louis. *Le Consensus européen, nouvelle déclaration de politique de développement*, 13 juillet 2005.
[882]MICHEL La *nouvelle politique de développement de l'Union européenne* , 29 septembre 2005.
[883] *Ibid*
[884] *Ibid*
[885] Entretien dans une Représentation permanente.
[886] WORLD BANK. *Assessing aid. What works, what doesn't and why*. New York : Oxford Univesity Press for the World Bank, 1998, p.66. Voir en particulier l'Annexe 3 « Analysis of the fungibility of foreign aid ».

mobilisée pour 'gérer' la sécurité comme la démocratisation. La porosité des frontières profite à la PCD (érigée en instrument crucial) tout en la corrompant.

Ainsi, il existe un réel décalage entre le discours 'officiel' qui nie toute hiérarchie entre instruments du *policy mix*,[887] et la réalité d'un dévoiement croissant de la PCD au profit d'autres politiques. Il est à cet égard intéressant de se pencher sur certains développements institutionnels depuis la 'repolitisation' de la PCD. En effet, la réforme institutionnelle revêt, derrière la façade technique, un caractère politique. Lors du Conseil européen de Séville en 2002, une réforme est adoptée *« afin d'améliorer le fonctionnement du Conseil dans la perspective de l'élargissement ».*[888] La création d'un nouveau Conseil « Affaires générales et relations extérieures » (CAGRE), couvrant la PESC, la PESD, le commerce extérieur, la coopération au développement et l'aide humanitaire, vise à refléter l'importance croissante de l'action extérieure communautaire. Elle entraîne cependant la disparition, au nom de la rationalisation, des anciennes formations spécialisées : le Conseil « Développement », qui fonctionne indépendamment depuis 1972, est aboli. La décision, prise rapidement et secrètement par les représentants des EM, suscite des réactions contrastées.[889]

D'une part, la création de ce 'grand' Conseil est susceptible de conférer davantage de visibilité à la politique de développement, préalablement confinée à un Conseil marginal et dépourvu de réels pouvoirs. Une telle formation peut également contribuer à la cohérence de l'action extérieure en général et de la politique de développement en particulier, puisque toutes les actions sont discutées dans le même forum. D'autre part, et l'on aborde ici la 'face sombre' du *policy mix*, l'abolition du Conseil Développement confirme la tendance à intégrer le développement aux objectifs de politique extérieure. La réforme comporte un risque de perte d'autonomie et de marginalisation du développement, dans un Conseil où il fait office de question subsidiaire. Très concrètement, la réorganisation implique que les Ministres responsables du développement risquent de ne se rencontrer que sporadiquement, dans le cadre de rares Conseils informels, puisqu'ils ne disposent plus d'une instance propre.[890] Fait symbolique s'il en est, le Conseil informel « Développement » à Madère en septembre 2007 propose d'ailleurs

---

[887] *Consensus… op cit*, II.2.1§58 : « Les objectifs du développement sont des objectifs à part entière. La coopération au développement est un élément essentiel d'un ensemble plus vaste d'actions extérieures, qui sont toutes importantes et devraient être cohérentes les unes par rapport aux autres, se soutenir mutuellement et ne pas être subordonnées ».

[888] *Conclusions de la Présidence, Séville les 21 et 22 juin 2002*, « Annexe II : *Mesures concernant la structure et le fonctionnement du Conseil* ». http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/72640.pdf

[889] Voir SIMON Anne. "The new organization of the council of the European Union: setback or opportunity for EU development cooperation?" *ECDPM Discussion paper n°46*, January 2003, 25p.

[890] Les Conclusions précisent que *« chaque gouvernement se fait représenter lors des différentes sessions de cette nouvelle formation par le ministre ou le secrétaire d'État de son choix ».* Les Ministres responsables du Développement font rarement acte de présence, les questions de développement étant généralement vite expédiées.

justement comme *« plat de résistance »*[891] une discussion sur le renforcement de la cohérence entre politiques de développement et de sécurité, alors que deux mois plus tard a lieu le premier Conseil conjoint des Ministres du Développement et de la Défense.[892]

La réforme des Traités esemble également entériner la subordination de la politique de développement aux autres champs de l'action extérieure. Le projet avorté de *Traité constitutionnel* prévoit ainsi de regrouper dans un nouveau Titre V sur « L'action extérieure de l'Union » la coopération au développement, la PESC, la PESD et la politique commerciale commune. L'article III-218 affirme que *« La politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union ».*[893] Le *Traité modificatif* de Lisbonne reprend les mêmes termes dans l'article 188D.[894] Surtout, le nouveau *Traité* entérine la fusion des rôles de Commissaire aux Relations extérieures et de Haut Représentant au profit de la création du poste de « Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité ». L'objectif serait ainsi d'assurer *« that the EU's two most important external relations tools, aid and diplomacy, would work together towards the same goal ».*[895] Ces changements 'constitutionnels' officialisent le statut de la coopération au développement en en faisant une politique de plein droit. Cependant, cette 'promotion' se fait au prix d'intégration d'objectifs qui ne sont pas purement *development-oriented.* Comme toute politique publique, le développement vise à atteindre des objectifs variés, mis à l'agenda par des acteurs divers et sélectionnés par l'autorité investie en fonction de leur acuité politique. Par exemple, les préoccupations européennes en Afrique ont évolué, les urgences sécuritaires et politiques concurrençant le développement.[896] Kaldor et Glassius mentionnent ainsi le cas de la « Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique » créée en 2003 : son budget de 250 millions€ est prélevé sur le FED, alors que la majorité des dépenses ne peuvent être considérées comme de l'APD au sens du CAD.[897] À cet égard, il est significatif que la diplomatie allemande prévienne que *« la politique européenne de développement ne doit pas devenir la vache à lait pour des aspects et domaines politiques sans rapport à l'origine avec la politique de développement ».*[898]

---

[891] http://www.eu2007.pt/UE/vFR/Noticias_Documentos/20070914InformalDesenvolviemnto.htm

[892] Conclusions du Conseil conjoint : 15097/07. *Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil : Sécurité et Développement*, 20 novembre 2007.

[893] *Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, remis au Président du Conseil européen le 18 juillet 2003.

[894] *Projet de Traité modificatif*, soumis par la Présidence portugaise pour la CIG 2007. Consulté le 15/09/07.

[895] KALDOR, GLASSIUS, *op cit*, p.4.

[896] RYE OLSEN Gorm. "Changing European concerns security and complex political emergencies instead of development", *in* ARTS, DICKSON(eds), *op cit*, p.80-100.

[897] KALDOR, GLASSIUS *op cit*, p.12. Sur la création de la Facilité voir *infra*, Chapitre II, Seconde partie, Titre I/B : Un entrepreneur innovant et sur l'(in)cohérence, Chapitre III, Troisième partie, Titre I : Quand la « puissance modèle » n'est pas 'exemplaire'

[898] BMZ. *La politique du développement de l'Union européenne. Document de stratégie du BMZ.* Stratégies n°151, 2006, p.26.

Étonnamment à première vue, il semblerait que ce soit le Commissaire Michel qui ait insisté pour que la Facilité soit gardée sous le « toit Développement », et non intégrée à la PESC.[899] L'explication tient peut-être à la mentalité de siège qui prédomine à la DG DEV[900] : « *il y a une pression délirante sur l'agenda du développement, obligé également d'intégrer les agendas du commerce, de la sécurité…Peut-être que bientôt, c'est le développement qui n'existera plus ».*[901] Elle se traduit par la multiplication spectaculaire d'initiatives politiques : la DEV fait preuve depuis quelques années d'une véritable frénésie doctrinaire. En examinant le nombre de Communications annuelles de chaque DG, l'on constate qu'en 2006 elle a présenté 16 Communications, devancée seulement par la DG TREN (28).[902] Dans la « famille RELEX », la DEV est la DG la plus prolifique, la tendance étant confirmée d'année en année. Il est évidemment possible d'interpréter cet activisme comme la traduction d'un regain d'ambition politique. Sans dénier cette dimension, il apparaît néanmoins plausible qu'il s'inscrive dans une dynamique de légitimation proactive de l'action et de l'existence de la DEV, héraut d'une politique de développement 'pure'. Plutôt que de se laisser absorber, la DEV semble tenter de mettre en œuvre une stratégie de récupération, qui tend à intégrer les objectifs des autres politiques, au prisme de la cohérence des politiques pour le développement. C'était d'ailleurs l'objectif affiché lors de la genèse du *Consensus* :

> *« Pour survivre, la coopération a deux options : la voie défensive, c'est-à-dire refuser les interactions avec les autres politiques pour assurer son autonomie, ou au contraire clarifier les liens –positifs ou négatifs- avec les autres politiques pour mieux affirmer sa spécificité et démontrer son rôle ».*[903]

Cependant, au 'linkage positif' de la CPD répond un 'linkage négatif' de la subordination et de la dilution. Le CAD s'en inquiète en notant que *« the weakness of the Consensus may be that its ambitious multiple objectives, including expanding political ones, could diffuse the focus on development and undermine longer term strategic priorities ».*[904] En effet, les Communications de la DEV se caractérisent par leur spectre de plus en plus large, l'approche consistant à intégrer les *« multiples facettes »* de la pauvreté, de la gouvernance ou autre… De plus, elle entreprend d'associer au maximum les autres services, afin que tous veillent à intégrer la dimension développement dans leur action. Pour préserver l'intégrité des propositions, leurs 'promoteurs' (DEV, Cabinets) doivent finalement lutter contre un phénomène d'« arbre de Noël ». L'expression fait référence aux amendements, parfois sans rapport, qui se greffent à un projet pour représenter des intérêts

---

899 Entretien dans une Représentation permanente.
900 Nous y reviendrons en proposant un autre éclairage, en *infra* Chapitre II, Seconde partie, Titre I/B : Un entrepreneur innovant.
901 Entretien à la DG DEV.
902 Ces chiffres sont calculés à partir de la base PRELEX.
903 *Consultation sur le futur…op cit*, p.24.
904 CAD, *Examen par les pairs de la Commission européenne…op cit*, 2007, p.26.

particuliers.[905] Ainsi par exemple, pour le *Consensus sur la gouvernance*,[906] le représentant du Cabinet Spidla exigera une référence à l'emploi décent, le représentant du Cabinet Dimas une mention de la protection de l'environnement, celui de Frattini une clause sur la lutte anti-terroriste, et ainsi de suite…[907] La PCD devient à mesure de sa politisation à la fois plus inclusive et plus perméable ; elle gagne en « politique » ce qu'elle perd en « développement », et *vice versa*.

Notre analyse se trouve ici face à un paradoxe : le modèle semble avoir surmonté la majorité des errances de sa construction pour s'incarner dans un cadre politique, géographique, institutionnel et financier relativement abouti. Et pourtant, cet aboutissement apparaît -et est perçu par la plupart des membres de la DG DEV- comme précaire. L'on peut chercher une réponse chez Christopher Hill, qui met en garde contre le fossé séparant les *capacités* des *attentes* communautaires[908] : le *Consensus*, trop ambitieux, est pratiquement impossible à mettre en œuvre. À sa suite, Karen Smith souligne les risques d'*overstretch* de la politique communautaire de développement.[909] Nous avions déjà rencontré ce phénomène lors de l'analyse de la dynamique d'engrenage : le risque était alors avant tout géographique, la question portant sur la capacité de la Communauté à absorber de nouveaux 'Sud' sans diluer ou brader sa politique. Avec le *Consensus*, le risque d'*overstretch* devient politique : l'interrogation porte sur les limites de l'*élasticité* de la politique communautaire de développement, sollicitée tous azimuts dans le cadre d'un 'mélange de politique extérieure' qui la consacre tout en la menaçant.

****

[905] Aux États-Unis, l'on appelle les *Christmas tree bills* les lois auxquelles sont ajoutés de nombreux amendements (*riders*). Souvent sans relation avec la loi elle-même, ils bénéficient à des groupes d'intérêts particuliers. Par extension, l'expression peut aussi s'appliquer à la construction de politiques communes à partir de 'greffes' d'intérêts nationaux/institutionnels/administratifs divers.
[906] COM(2006)421. *La gouvernance dans le consensus européen pour le développement- vers une approche harmonisée au sein de l'UE.*
[907] L'auteur a assisté à la RSCC en question. Si les exemples ne sont pas exactement véridiques [confidentialité oblige] la référence à l'arbre de Nöel (en *off,* par des membres de plusieurs cabinets) l'est par contre.
[908] HILL. « The capability-expectations gap… », *op cit*.
[909] SMITH. « The ACP in the EU's… », *op cit*, p.67.

CONCLUSION DU PREMIER CHAPITRE

Avant de clore notre exploration des méandres d'une politique singulière, il convient de revenir à nos interrogations d'origine et de tenter d'y répondre. Nous sommes partis d'une hypothèse centrale, à savoir qu'il existe un modèle communautaire de politique de développement, et qu'il est donc pertinent d'en analyser la construction. Nous avons cherché à démontrer le bien-fondé de ce postulat en dégageant les caractéristiques spécifiques de ce qui se révèle indubitablement une *politique*. Cependant, faire émerger des spécificités ne peut suffire à justifier l'utilisation du terme *modèle*. Dans une acception générique (une « variété particulière »), son utilité conceptuelle est marginale. L'on choisira plutôt de confronter nôtre (peut-être) modèle aux éléments de définition proposés par John Crowley[910] :

« Un modèle, ce serait un schéma d'analyse faisant apparaître un phénomène comme cas particulier d'une configuration générale (…) qu'on puisse analyser comme davantage qu'une convergence de coïncidences et de circonstances- comme quelque chose qui (…) peut se penser dans sa cohérence abstraite (et) permettre la prévision».

En se fondant sur l'interprétation d'Élias du concept de configuration comme « *figure globale* »,[911] la première partie de la définition 'colle' doublement. D'une part, la configuration peut être mondiale : la politique communautaire de développement s'insère dans un système constitué de l'ensemble des politiques de développement menées par les acteurs d'un « marché de l'aide » entre concurrence et coopération. Dans cette optique, chaque bailleur produit un modèle propre de politique de développement, en fonction de ses préférences, de ses moyens, de ses valeurs.[912] Les acteurs sont liés par des référentiels communs, qui permettent à leurs politiques d'appartenir à une même configuration. D'autre part, à plus petite échelle, la configuration peut être *européenne*, c'est-à-dire composée de l'ensemble des politiques bilatérales des États membres et de la politique *communautaire*. Elle se distingue alors par une étroite interdépendance entre ses « joueurs », à la fois *« alliés »* dans une vision commune et *« adversaires »* dans sa mise en œuvre.[913]

Nous avons également tenté de démontrer que la PCD est « *davantage qu'une convergence de coïncidences et de circonstances »*. Si son processus de construction paraît à première vue accidentel, il s'inscrit pourtant dans une double logique d'approfondissement communautaire et d'affirmation

---

[910]CROWLEY John, *op cit*, p. 81, 83 et 89.
[911]ELIAS Norbert. *Qu'est-ce que la sociologie ?* Paris : Pocket, 1993, p.157.
[912]Voir par exemple : BUÉ Charlotte. *Usages du bilatéralisme et du multilatéralisme dans les politiques d'aide publique au développement de la France et de l'Italie.* Mémoire pour l'obtention du DEA en Relations Internationales, IEP Paris, dir. Guillaume Devin, 2004, 123p. La première partie analyse deux modèles particuliers (le français et l'italien) d'APD.
[913] L'on emprunte ici au vocabulaire d'Elias. Nous y reviendrons dans le Chapitre II.

internationale. Sa 'fabrication' se fait bien souvent à l'aveuglette, mais elle repose sur des dynamiques pérennes. Il existe -peut-être seulement *a posteriori*- une forme de rationalité particulière à l'édification par petits pas de cette politique communautaire.

Notre analyse nous a enfin permis de dégager une « cohérence abstraite » dans une construction *a priori* des plus incohérentes : elle nous permet à la fois de penser et d'expliquer le modèle, et éventuellement de prévoir sa généralisation (à d'autres bénéficiaires ou à d'autres bailleurs). Ainsi, la permanence de la dichotomie entre les ACP et les autres PVD s'explique par la convergence de dynamiques de marchandages entre EM, d'inertie politique et institutionnelle, et de la perception d'une responsabilité spécifique. En parallèle, la globalisation/différenciation de la PCD s'inscrit dans un processus graduel d'émergence d'intérêts, de préoccupations et de responsabilités communes débouchant sur une structuration unique des relations internationales (politiques de voisinage, de pré-adhésion, d'association…). La combinaison des instruments constitue une réponse aux limites propres à l'Union, qui choisit d'optimiser les instruments (essentiellement civils) qu'elle a pour compenser ceux qu'elle n'a pas. Enfin, la politique de développement permet à l'UE de (chercher à) transmettre les ingrédients de son propre 'succès', en promouvant l'intégration régionale, ses valeurs et son modèle politique. À la lumière de ces éléments, il apparaît cohérent et justifié de parler d'un modèle communautaire de politique de développement. Modèle fragmenté, érodé…toujours en remis en cause, mais modèle malgré tout.

Revenons néanmoins à deux questions fondamentales : qui construit le modèle, et comment ? Les acteurs de la construction sont multiples, mais d'importance inégale. Au premier rang, l'on trouve les États membres et les institutions communautaires. Les EM d'abord, qui à travers leurs marchandages- exceptionnels (Traités, Accords de coopération) ou quotidiens (négociations au Conseil)- donnent l'impulsion politique et déterminent le champ du possible. Les institutions communautaires (Commission surtout, Parlement aussi) ensuite, qui mettent en œuvre une vision qu'elles contribuent à façonner, à institutionnaliser et à approfondir en mobilisant ou contournant les EM. En choisissant d'éclairer le rôle de certains hommes (Lemaignen, Ferrandi, Cheysson, Pisani, Marin, Nielson, Michel…) nous avons voulu montrer que les politiques et institutions ne sont pas désincarnées ou monolithiques. Au contraire, les dynamiques personnelles impactent parfois autant que des chocs exogènes ou contraintes endogènes. Notre analyse illustre ainsi la pensée de Jean Monnet selon laquelle *« rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions »*.[914]Au second plan, les 'tiers' contribuent à modeler la politique. Les PVD d'une part, dont les attentes et les revendications rencontrent un

[914] MONNET Jean. *Mémoires.* Paris : Éditions Fayard, 1976, p.412.

écho particulier chez une Communauté animée par sa vocation de la responsabilité et sensible aux interdépendances. Les 'grands' d'autre part, qui déterminent le contexte dans lequel la politique se déploie (Guerre froide) et la contraignent (OMC, ONU, États-Unis). Enfin, l'on ajoutera la société civile, de plus en plus « consultée » depuis quelques années.

En ce qui concerne le *« comment ? »,* force est de constater que s'il y a un dénominateur commun à toutes les dynamiques étudiées, il s'agit de l'incrémentalisme.[915] Quelque peu tombée en désuétude dans l'étude des politiques publiques, l'approche incrémentaliste convient pourtant à notre cas d'étude en particulier et à la construction européenne en général. Elle fait référence à la construction de politiques publiques *« de façon graduelle et par un mécanisme de petit pas ».* Les décisions ne dérivent non pas d'une rationalité 'pure', mais de compromis entre acteurs qui, faute de s'entendre sur des conceptions grandioses, procèdent par ajustements marginaux et agrégés. Cette approche est pragmatique, et *« le choix des moyens politiques à employer contribue à justifier la sélection des objectifs à atteindre »* : l'importance conférée au 'Sud' dans la construction communautaire s'explique ainsi (du moins partiellement) par la disponibilité du recours à la politique de développement, alors que la 'haute politique étrangère' est impraticable. L'incrémentalisme évoque une construction de poupées gigognes, chaque petit pas, pour marginal qu'il soit, contribuant à orienter le prochain. Enfin, *« l'ensemble des décisions incrémentales peut finir par produire des transformations substantielles, parfois avec plus de succès que ne pourraient en avoir des changements plus radicaux ».* En effet si l'on compare la coopération au développement communautaire de 1957 à celle de 2007, tout a changé : l'envergure, la structure, les principes, les motivations, les modalités, la place dans l'architecture politique et institutionnelle, et même la philosophie du développement. Pourtant, rien n'a vraiment été remis en cause. La construction de la PCD n'est pas le produit d'une *« destruction créatrice »,*[916] mais bien de l'enrichissement graduel d'un acquis bâti au fil des expériences communautaires. Le changement ne s'effectue pas par rupture, mais par apprentissage : sans être renié, le passé est surmonté et transformé pour esquisser par petites touches une vision politique volontariste.

De ce fait, il paraît impossible de désigner le moment précis où le « hobby » est devenu « politique ». Il y en a plusieurs, et tous dénotent un degré d'affirmation supérieur qui tend à oblitérer le précédent. Le processus n'est pas linéaire ; il alterne renouveaux et crises, allie inertie et accélérations. Néanmoins, l'on distingue une évolution de long terme durant laquelle le curseur

---

[915] Ce paragraphe s'appuie sur : JÖNSSON Alexandra, « Incrémentalisme », *in* BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir). *Dictionnaire des politiques publiques.* Paris : Presses de Sciences-Po, 2006, p.261-268.
[916] L'expression est de l'économiste Joseph Schumpeter [dans *Capitalisme, Socialisme et Démocratie].*

se déplace au fur et à mesure de « hobby » à « politique extérieure ». Dans les premières années, l'Association fait principalement office de pacte néo-colonial anecdotique. Puis, elle devient un vecteur privilégié de *présence*, au sens d'Allen et Smith : la Convention de Lomé permet à la Communauté de s'incarner à l'international dans un réseau de relations (africaines en particulier) qui rivalise, voire surpasse celui des superpuissances.[917] Jusqu'à Maastricht et au fil de l'affirmation internationale de la Communauté, la politique de coopération constitue ainsi une *« exception tacite à la prise en considération tardive de la politique étrangère au niveau européen»*.[918] Maastricht marque le passage de la présence à l'*actorness*, et confère à la politique de développement un rôle. Cependant, la distinction opérée entre les « relations extérieures », et une PESC considérée comme la vraie « politique étrangère » la confinent à un statut de second ordre. Or, des auteurs comme Petiteville et Michael Smith s'attachent à démontrer que ce sont les relations extérieures, et non la PESC, qui constituent le *« prototype of something that might lead on in time to 'real' foreign policy »*.[919] Rejetant l' «apartheid » entre piliers communautaires, Martin Holland souligne également que pour les États tiers, *« the notion that Europe's relations with the developing world constitute something other than foreign policy is absurd »*.[920]

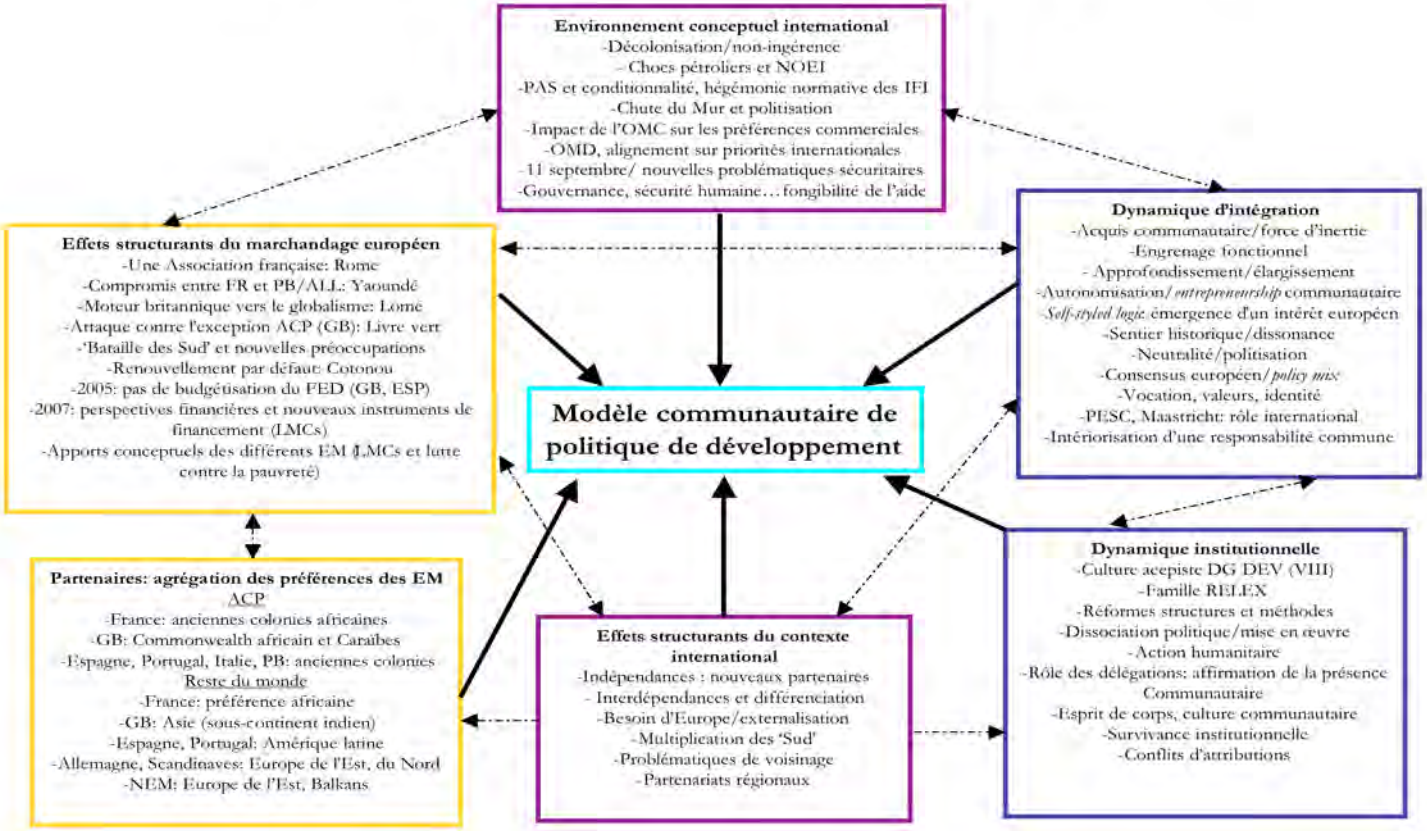
En effet, la distinction entre 'haute' politique étrangère et 'basses' relations extérieures ne fait pas sens : l'Union est (relativement) dépourvue des moyens de mener la première alors qu'elle se distingue dans les secondes. C'est pourquoi nous préférons utiliser le terme de « politique extérieure », dans lequel nous englobons l'ensemble des instruments du *policy mix*. Nous considérons donc la PCD comme une politique extérieure communautaire. C'est par ailleurs une politique extérieure *expérimentale*. D'abord, parce qu'elle constitue une expérience historique, menée au gré de la construction européenne dans le cadre d'un processus à la direction incertaine. Ensuite, parce que l'expérience est également politique et sociologique. En effet, la création de la PCD n'a pas entraîné la disparition des politiques bilatérales des États membres. Au contraire, *« la politique communautaire dans le domaine de la coopération au développement doit être complémentaire des politiques menées par les États membres »*.[921] À ce titre, elle préfigure le défi de la PESC et de la PESD : faire émerger et consolider une politique extérieure supranationale alors que les politiques nationales subsistent. Cela fait maintenant cinquante ans que les acteurs de la configuration européenne expérimentent avec le développement les modes de gouvernance d'une politique extérieure 'semi-commune'.

---

[917] ALLEN David, SMITH Michael. « Western Europe's presence in the contemporary international arena », *Review of International Studies*, 1990, vol 16, n°1, p.29.
[918] KESSLER, *op cit*, p.20.
[919] SMITH Michael. « Does the flag … », *op cit*, p.77.
[920] HOLLAND Martin. « When is foreign policy not foreign policy… », *op cit*, p.111.
[921] *Consensus…op cit*, II.§41.

Après avoir étudié le cas particulier qu'est la PCD, il nous faut donc maintenant remonter en généralité et analyser la politique *européenne* de développement (PED). L'hypothèse est simple : la PED constitue un cas d'école, un véritable laboratoire au sein duquel tester les possibilités et les limites de l'Union à l'international. En effet, comme pour la PESC, l'Union doit *construire* sa politique en composant avec 27 États membres jaloux de leurs prérogatives, et soucieux de défendre une politique qui, pour certains d'entre eux, constitue la partie la plus visible de leur diplomatie. Pourtant, le *Consensus* pourrait être interprété comme la première étape d'une *intégration* des politiques européennes de développement, c'est-à-dire d'une *communautarisation* à l'image de la politique commerciale. Cette expérience revêt donc une importance cruciale : les réussites ou échecs de l' « Europe » face au « Sud » permettent d'illustrer le potentiel de l'Union en tant qu'acteur des relations internationales globales.

DYNAMIQUES D'INTERACTIONS ET CONSTRUCTION DU MODÈLE



Niveau communautaire ; Niveau européen ; Niveau international.

SECOND CHAPITRE

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉVELOPPEMENT, MODÈLE DE POLITIQUE EXTÉRIEURE COLLECTIVE

Un espace-test pour l'européanisation de la puissance

« La politique de coopération au développement constitue une expérience qui mérite (…) d'être analysée comme un cas d'école, illustrant les possibilités et les limites de l'action communautaire dans un secteur sensible»[922].

Notre premier chapitre s'est achevé sur l'esquisse d'un changement notable. En effet, de façon de plus en plus systématique, les décisions prises en matière de développement n'engagent plus seulement la Communauté, mais également les États membres (EM): *« although the competences in the development policy domain continue to be a sensitive issue, some recent indications suggest that Member States are increasingly willing to accept a degree of integration ».*[923] En quelques années, cette évolution touche aussi bien les aspects financiers (engagements de Barcelone), que politiques (*Consensus*, *Stratégie UE-Afrique,* gouvernance) et pratiques (déliement, efficacité de l'aide, division du travail) de la politique de développement. Elle s'étend même à d'autres secteurs, comme en témoigne l'adoption du *Consensus européen sur l'aide humanitaire*.[924] Il semblerait donc qu'en participant à la construction d'une politique *communautaire*, les États membres se soient graduellement et inéluctablement engagés dans l'émergence d'une politique *européenne* de développement.

Il convient dès lors de s'interroger sur la nature, les acteurs, les raisons et les mécanismes de ce changement. Nous tenterons également d'en saisir les implications, tant pour la politique de développement que pour le rôle de l'Union sur la scène internationale.

En premier lieu, il apparaît nécessaire de caractériser le changement en cours. À l'instar d'Elias, nous le qualifierons d'*« évolution sociale non- programmée »*[925] dans le cadre d'un *« vaste processus d'intégration à long terme ».*[926] Cette définition nous permet d'aborder trois aspects du problème : la nature sociale du changement, sa dimension non planifiée, et enfin sa place dans un processus inachevé. Rappelons en effet que le processus d'intégration demeure embryonnaire et incertain. En l'absence de transfert de souveraineté, il est tributaire du respect de leurs engagements par les États membres, et caractéristique de l'*«entre-deux de l'entreprise européenne ».*[927] De fait, la politique européenne de développement (PED) n'existe pas à proprement parler. Tout du moins, elle ne peut être définie comme une politique publique *« prenant la forme d'un programme spécifique porté par une autorité gouvernementale ».*[928] Elle recouvre plutôt plusieurs programmes à degrés d'intégration variables (la politique supranationale inscrite au budget, le FED, les politiques bilatérales) portés

---

922 KESSLER. « La politique de coopération … », *op cit*, p.20.
923 ORBIE, VERSLUYS, "The European Union's international development policy…", *op cit*, p74.
924 *Le Consensus européen sur l'aide humanitaire. Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission.* 2008/C 25/01, *Journal Officiel de l'UE.*
925 ELIAS Norbert. *La société des individus*, « Les transformations de l'équilibre « nous-je ». Paris : Pocket, 2004, p. 221.
926 *Ibid*, p.221.
927 COURTY Guillaume, DEVIN Guillaume. *La construction européenne.* Paris : La Découverte, 2005, [3ème ed], p.41.
928 Pierre MULLER, cité dans THOENIG Jean-Claude, « Politique publique » *in* BOUSSAGUET et al, *op cit* p.331.

par une multiplicité d'autorités (27+1 bailleurs : la Commission et les États membres, eux-mêmes inégalement décentralisés). C'est pourquoi il convient davantage de parler d'*européanisation* de la politique de développement que de *politique européenne de développement*.

Possible prélude à l'intégration, l'européanisationest entendue comme *« an agreement on common standards and procedures for all European aid, including that of the Member States, without centralising powers ».*[929] Phénomène aux multiples facettes,[930] elle est fondée sur la relation interactive de ses acteurs : le national façonne l'européen (le *bottom-up* ou 'projection') et l'européen façonne le national (le *top-bottom* ou 'réception'). [931] À la fois *« processus de création collective »*[932] et *« d'apprentissage collectif »*[933] l'européanisation est un changement construit socialement. Il est donc crucial de se pencher sur les interactions entre acteurs, en portant une attention particulière à la Commission (entrepreneur du « nous ») et aux États membres (figures du « je »).[934] Dans une certaine mesure, le processus leur échappe et les dépasse ; nous avons déjà largement insisté dans notre premier chapitre sur le caractère « non-programmé » de la construction d'une politique de développement à l'échelle européenne. Désormais, il s'agit de renverser la perspective et de mettre en lumière la marge de manœuvre et l'activisme (constructif ou destructeur) des protagonistes d'un changement qui n'est pas seulement subi. Pourquoi, comment et sous quelles conditions les EM acceptent-ils d'assujettir leurs politiques bilatérales à une contrainte européenne croissante ?

Notre hypothèse consiste à envisager le *Consensus* non plus comme un aboutissement, mais plutôt comme le *« véritable point de départ (…) qui permet à l'Union d'agir davantage comme une entité ».*[935] Car c'est bien là tout l'enjeu : atomisée, l'Union est marginale sur la scène internationale du développement ; unie, elle représente près de 60% de l'APD mondiale[936] et peut légitimement prétendre à un rôle politique de premier plan. L'européanisation apparaît donc comme la solution rationnelle, permettant de transformer en réalité le discours officiel selon lequel *« la politique de*

---

929 GRIMM Sven. *Reform in the EU's aid architecture and management. The Commission is no longer the key problem. Let's turn to the system*, German Development Institute, Discussion Paper, 11/2008, p.5.

930 Le concept d'européanisation est à la fois populaire et contesté. Pour une synthèse, l'on peut consulter : OLSEN Johan. "The many faces of Europeanization", *JCMS,* 2002, n°5, p.921-952 ; WONG Reuben. "The Europeanization of foreign policy", *in* HILL, SMITH. *International Relations…op cit*, p.134-153 ; RADAELLI Claudio. « Europeanisation», *in* BOUSSAGUET, JACQUOT, RAVINET (dir), *op cit,* p. 193-201. Nous choisissons d'utiliser plusieurs definitions au cours de notre démonstration, chacune permettant d'éclairer l'une des facettes de notre sujet.

931 Pour Bulmer et Burch, l'européanisation provoque une double réponse: la réception (*assimilation of EU business into existing national patterns*) et la projection (*participation in integration so as best to be able to 'project' a national government's concerns into the EU decisionmaking process*) [BULMER Simon, BURCH Martin. "Coming to terms with Europe: Europeanisation, Whitehall and the challenge of devolution", *Queen's Papers on Europeanisation*, n°9/2000, p.3].

932 CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard. *L'acteur et le système.* Paris : Seuil, 1977, p.35.

933 *Ibid*, p.35.

934 Emprunté à Elias, le rapport « nous-je » sert de fil rouge à ce chapitre.

935 MICHEL LOUIS « Préface », *Compendium des stratégies de coopération au développement*, 2006, DE 133, p.3.

936 Selon les statistiques du CAD, l'UE a collectivement fourni 59% de l'APD mondiale en 2008.

développement constitue l'une des projections les plus concrètes et les plus ambitieuses de l'Union européenne ».[937] L'européanisation de la politique de développement constitue donc une condition nécessaire à l'affirmation d'une puissance européenne sur la scène internationale : pour peser, l'Union doit impérativement se présenter et agir comme un acteur cohérent.

Dans cette optique, la politique de développement est envisagée comme un espace-test, possible *« levier d'affirmation d'une politique étrangère spécifique de l'Union ».*[938] À partir de son exemple, l'on examinera la capacité des acteurs à créer de l' « européen » -et à y résister- dans le cadre d'une *multi-level governance.*[939] L'on tâchera ainsi de dévoiler les dynamiques de coopération et de compétition, les modalités de contrôle et d'influence réciproques ainsi que les espaces d'interpénétration propres à une politique aux multiples centres de décision et de mise en œuvre. L'on pourra enfin s'interroger sur l'éventuelle existence d'un modèle de gouvernance *sui generis* susceptible de concilier unité et diversité dans l'action extérieure européenne.[940] Ce faisant, l'on testera l'hypothèse d'une européanisation de la puissance en tentant de répondre à une question fondamentale : la politique étrangère -dont nous postulons que la politique de développement fait intégralement partie- est-elle soluble dans le multilatéralisme, *a fortiori* européen ?

Dans un premier temps, il convient de ne pas minimiser les conflits inhérents à la gouvernance d'une politique partagée par 27+1 acteurs dont les préférences diffèrent, voire divergent. L'européanisation n'exclut pas la compétition. Au contraire, elle peut être étudiée comme un processus contesté par le biais duquel les États membres entreprennent d'européaniser leurs préférences en négociant au Conseil, en nouant des alliances ou en tentant d'influencer les autres acteurs (I). Or, c'est paradoxalement en participant au processus et en tentant de l'orienter que les États membres et leurs agents sont eux-mêmes européanisés et *« socialized to accept new norms, values and perceptions of interests ».*[941] L'identité du « je » national coexiste ainsi avec un « nous » européen, porté par l'activisme de la Commission. Cependant, ces deux identités ne sont pas toujours compatibles, et leur rapport peut-être marqué par des résistances et des conflits. Les contradictions du processus donnent ainsi naissance à une européanisation janusienne, forme de changement à la fois irréversible et irréversiblement limité (III).

---

[937] MICHEL Louis. *« La politique de développement, une projection concrète et ambitieuse de l'UE »,* Speech/05/386, p.2.
[938] BALLEIX, *op cit*, p.71.
[939] Définie comme *« a process in which authority and policy-making influence are shared across multiple levels of governement-subnational, national, supranational ». In* HOOGHE, MARKS. *Multi-level governance and European integration*, 2001, p.2.
[940] « L'unité dans la diversité » est depuis 2000 la devise non-officielle (choisie par un Grand Jury présidé par Jacques Delors) de l'Union. Elle symbolise toute la difficulté de l'entreprise multilatérale : *« It is in the light of this task – of how to achieve unity in diversity- […] that we must look at the various ideas for international organisation ».* [MITRANY, *op cit*, p.27].
[941] FINNEMORE Martha. *National interests in international society*. Ithaca : Cornell University Press, 1996, p.5.

PREMIÈRE PARTIE
L'européanisation comme compétition : un processus sous la tutelle des États membres

« International development can be a surprisingly national business in which national vanity, competition and jealousy often prevail ».[942]

Quelque soit le parti pris théorique privilégié, une certitude demeure : *« Member States matter in the real world of the EU ».*[943] Il ne s'agit pas de postuler que les États membres comptent davantage que d'autres acteurs, ou que la perspective intergouvernementale est la seule à même d'expliquer l'évolution de la construction européenne.[944] Simplement, force est de constater que les États membres, représentés par leurs gouvernements, sont *« les seuls éléments du régime de l'Union à être présents à tous les étages du pouvoir et dans tous les domaines de compétence ».*[945] Dans le domaine la politique de développement en l'occurrence, ils exercent une emprise considérable. D'une part, les États membres gèrent et mettent en œuvre, dans le cadre de leurs politiques bilatérales, plus de 80% de l'aide de l'Union européenne.[946] D'autre part ils participent activement, tant par le biais de leurs compétences formelles que d'interactions informelles, à la fabrication de la politique de l'Union (*policy making),* depuis la conception (*policy design*), jusqu'à la mise en œuvre (*policy implementation*), en passant par la négociation (*policy negotiation*). À défaut d'être omnipotents, ils sont donc omniprésents, et loin d'être démunis face au processus d'européanisation.

C'est pourquoi il est indispensable, tout en gardant à l'esprit qu'il ne s'agit que de l'une des multiples facettes du puzzle, de partir du national pour comprendre l'émergence de l'européen *: «the explanation of Europe's external development policy can still be largely found in an analysis of domestic politics ».*[947] Il serait en effet erroné de sous-estimer l'importance de *«l'identité du je»*[948] dans la politique de développement. Partie intégrante du « domaine réservé » de la politique étrangère, elle constitue souvent l'instrument le plus visible de la diplomatie des États membres, et leur

---

942 GRIMM Sven, cité *in* « Wobbly legs. Europe's tentative steps into the big wide world », *The Broker Online,* Issue 8, June 2008, p.18. www.thebrokeronline.eu
943 BULMER Simon, LEQUESNE Christian. *The Member States of the European Union*. Oxford Press, 2005, p.3.
944 Pour une telle lecture, l'on peut se référer entre autres à Andrew MORAVCISK, Stanley HOFFMANN, Fritz SCHARPF, Alan MILWARD, Geoffrey GARRETT [Voir bibliographie].
945 MAGNETTE Paul. *Le régime politique de l'Union européenne*. Paris : Presses de Sciences Po, 2006 [2ème ed], p.124.
946 En 2007, la Commission représente entre 18.5% (paiements) et 21% (engagements) de l'APD totale de l'UE.
947 HOLLAND Martin. *The European Union and…op cit*, p.186.
948 ELIAS, *La société des individus…op cit*, p.208.

confère un statut sur la scène internationale. Il s'agit donc d'un domaine éminemment sensible, et d'une ressource de puissance nationale que les EM ne sont pas forcément enclins à partager ou à diluer dans un creuset européen. En outre, chacun est porteur de son propre 'modèle' de politique, nourri de liens, de traditions, de valeurs…élaborés dans le cadre national. L'échiquier européen du développement est donc composé de 27 « je » aux préférences diverses, voire incompatibles. Dès lors, s'ils consentent à un certain degré d'européanisation, les États membres cherchent néanmoins à contrôler et à façonner le changement qu'elle implique (I).

En effet, les États membres jouent un double rôle dans le processus d'européanisation : *« they are both shapers and takers of EU policies ».*[949] D'une part, ils 'reçoivent' les politiques décidées à Bruxelles et s'y adaptent. D'autre part, ils tentent de *« proactively shape European policies (…) to which they have to adapt (…) by uploading national policies to the European level».*[950] Anticipant l'obligation future, ils cherchent à minimiser les coûts d'adaptation[951] en façonnant la politique de l'Union de manière à ce qu'elle reflète leurs préférences nationales. Non plus seulement contrainte à laquelle il faut se plier, l'européanisation devient dès lors une opportunité à exploiter, et un potentiel démultiplicateur d'influence. Le phénomène n'est de toute évidence pas propre à l'Union ; il est plutôt caractéristique de l'instrumentalisation du multilatéralisme en règle générale. Les États le servent et s'en servent, *« chaque participant cherchant (…) à l'influencer au mieux de ses intérêts afin d'en retirer tout le profit possible ».*[952]

À défaut d'être exceptionnelle, l'européanisation 'par le bas' de la politique de développement se révèle néanmoins intéressante à plus d'un titre. D'une part, elle fournit une illustration probante de la capacité de l'Union à articuler une dimension commune dans l'action extérieure malgré des interventions nationales centrifuges. Par exemple, les 27 sont divisés non seulement sur la teneur à donner à la politique de l'Union, mais également sur l'opportunité d'un approfondissement de sa dimension européenne. La reconstitution de négociations récentes met ainsi en lumière le décalage entre la polarisation initiale des positions nationales et l'adoption finale de consensus ambitieux. En ce sens, la politique de développement peut être analysée comme le laboratoire d'un multilatéralisme (apparemment) fonctionnel, intégrant et dépassant les préférences des États membres (II).

---

[949] BÖRZEL Tanja. "Shaping and taking EU policies: Member State responses to Europeanization", *Queen's Papers on Europeanisation*, n°2/2003, p.1.

[950] *Ibid*, p.3-4. Börzel parle d' « *uploading* », Bulmer et Burch de « *projection* ». L'on pourrait également recourir à la notion de « transfert de politique publique » [BOUSSAGUET et al, *Dictionnaire…op cit*, p.446-457].

[951] Pour qu'il y ait européanisation, il faut qu'il existe un décalage (*misfit*) entre la politique nationale et la politique de l'Union. L'État subit alors une « pression adaptative » à laquelle il doit réagir. Le coût d'adaptation dépend du degré de *misfit* initial (Voir les travaux de Börzel, Radaelli, Risse…)

[952] DEVIN Guillaume. « Le multilatéralisme est-il fonctionnel ? », *in* BADIE Bertand, DEVIN Guillaume (dir). *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale.* Paris: La Découverte, 2007, p.151.

D'autre part, si le multilatéralisme européen semble fonctionner, c'est peut-être justement parce que *« the Union system provides multiple and iterative opportunities for each member government to exercise its voice in shaping Union policies »*.[953] Dans le *« régime acéphale »*[954] de l'Union, la porosité des frontières constitue la règle plutôt que l'exception. Acteurs étatiques et communautaires évoluent en interaction permanente, à toutes les étapes du processus de décision et à tous les échelons de l'appareil. Les « points d'accès »[955] sont nombreux, et les monopoles partagés. Exemple symbolique s'il en est, la Commission -qui dispose théoriquement du monopole de l'initiative dans le premier pilier- ne serait concrètement le lieu d' « émergence spontanée » que de 5 à 10% des initiatives.[956] Par le biais de stratégies protéiformes, les États membres ont ainsi l'opportunité, diversement exploitée, de promouvoir leurs préférences en s'impliquant dans le *policymaking*. L'on s'attellera à dévoiler les rouages souterrains de ce processus, qui révèle non seulement la perméabilité du multilatéralisme européen aux influences nationales, mais également la capacité transformatrice de la pratique multilatérale (III).

---

953 WALLACE Helen. "Exercising power and influence in the EU…", *op cit*, p.42.
954 MAGNETTE, *op cit*, p.107.
955 WALLACE, *op cit*, p.29-36.
956 HOOGHE, MARKS, *op cit*, p.13.

Titre I. La prévalence du « je » dans le développement

A. Une politique sensible

Le développement constitue-t-il un « secteur sensible » au niveau européen, comme l'avance Kessler[957] ? À quelques exception près,[958] la réponse académique semble plutôt négative. La littérature, à l'image par exemple de Kaldor et Glasius,[959] tend à faire de la coopération au développement la *low politic* par excellence, un domaine facile et consensuel, délégué à la Commission et destiné à des régions non prioritaires. Elle incarnerait une forme de diplomatie économique qui s'apparenterait à une *« simple externalisation of the economic powers that the Community has gained in the regulation of the internal market ».*[960] Ainsi, à défaut de pouvoir avancer dans les domaines de la 'haute' politique étrangère incarnée par la PESC et la PESD, les pays de l'Union se seraient investis dans le développement car *« il est plus facile, à plusieurs, de payer que de combattre, plus facile de se faire bailleur de fonds que soldat ou mercenaire ».*[961] Cette perception est renforcée par le fait que l'Union européenne se présente au monde comme un acteur unifié dans le champ du développement. En témoignent les références constantes à son statut de *« plus grand fournisseur d'aide au développement au monde »*[962] ainsi que l'utilisation devenue quasi-systématique du mot « consensus » dans les documents officiels.[963] Il est d'ailleurs intéressant de noter qu'il s'agit pour l'heure du seul domaine dans lequel une telle formulation est utilisée.[964] Or, cette communication 'consensuelle' aplanit et obscurcit les différences profondes et réelles entre États membres.

L'histoire et la pratique de la politique de développement européenne le démontrent : il n'est pas si 'facile' de payer. En effet, qualifiées de *« sordides discussions de marchands de tapis »*[965] par Ferrandi, les rituelles négociations sur le montant du FED, comme celles sur sa budgétisation, ont maintes fois frôlé la rupture.[966] Quant à la contribution au budget de l'Union, elle n'a rien de symbolique. En effet, l'assistance extérieure gérée par EuropeAid (hors FED et aide humanitaire)

---

957 Voir citation en exergue du Chapitre II.
958 Les plus notables étant Martin HOLLAND et Michael SMITH.
959 KALDOR Mary, GLASSIUS Marlies, *op cit*, p.4
960 PETITEVILLE. "Exporting 'values?...", *op cit,* p.133. Non pas que Petiteville lui-même défende cette thèse.
961 CHARILLON Frédéric. "Vers la régionalisation de la politique étrangère", *in* CHARILLON Frédéric (dir). *Politique étrangère: nouveaux regards.* Paris: Presses de Sciences-Po, 2002, p. 414.
962 Bannière du site internet de la DG DEV : http://ec.europa.eu/development/
963 *Consensus européen* (2005), *La gouvernance dans le consensus européen* (2006), *Consensus européen sur l'aide humanitaire* (2007).
964 D'après une recherche dans le registre Eur-Lex, mars 2010 [exception faite du *Consensus sur l'aide humanitaire*].
965 FERRANDI Jean. *Entretien avec Jean-Marie Palayret et Anaïs Legendre,* INT-ECH711. Ajaccio, mai 2004, p.77.
966 BUÉ Charlotte. "Les tribulations de la cooperation au développement communautaire. En quête d'une politique Europe/Sud", *in* RUCKER, WARLOUZET (eds), *Quelle(s) Europe(s)? Nouvelles approches en histoire de l'intégration européenne.* Bruxelles: Pieter Lang, p.181-193. Voir également CLAEYS, *op cit*, pour la budgétisation du FED.

absorbe 76.3% du budget de « L'UE en tant que partenaire mondial » en 2008,[967] contre 3.9% pour la PESC.[968] En d'autres termes, en 2008 l'Union consacre 285,2 millions€ à la PESC, montant dérisoire face aux plus de 5,584 milliards€ attribués à la politique de développement (sans compter les 22,682 milliards€ du 10ème FED couvrant la période 2008-2013). Autant dire que l'enjeu financier est loin d'être négligeable : cela représente entre 7.8% et 77% du budget total d'APD des États membres.[969] De plus, aux contributions obligatoires à la politique communautaire s'ajoutent les engagements communs pris à Barcelone en 2002 qui impliquent, s'ils sont respectés, une augmentation conséquente des budgets nationaux d'APD dans les années à venir. Étant données les sommes en jeu, les États membres renâclent à délier les cordons de la bourse sans obtenir compensation (influencer les orientations, faire bénéficier ses 'amis', gagner des contrats, s'arroger la visibilité…). Il convient dès lors de ne pas oublier que, fondamentalement, *« la politique de développement est une façon de faire sa politique extérieure, sa diplomatie, mais aussi un moyen indirect de fomenter sa propre économie ».*[970]

En outre, il ne suffit pas de payer. Il s'agit également de décider collectivement des orientations d'une politique commune *« complémentaire »* (Article 177 TCE) dont les lignes de partage avec les politiques nationales sont floues. Ce type de compétence partagée est en effet source de conflits car elle *« multiplie les risques de concurrence et de contradiction ».*[971] Surtout, l'Article 180 du TCE exhorte la Communauté et les EM à *« coordonner leurs politiques (…) et se concerter sur leurs programmes d'aide ».* Ce qui est décidé à Bruxelles a donc des conséquences directes sur les politiques bilatérales : si les États membres demeurent (relativement) libres de choisir leurs partenaires et leurs secteurs d'action, ils sont néanmoins soumis à une obligation croissante de convergence quant aux méthodes, objectifs et volume de leur assistance. Comme le souligne Wong, *« the key proposition of Europeanization is that membership in the European Union has an important impact on each member state's foreign policy, and that this impact is increasing in salience ».*[972]

Au niveau de l'Union, l'on pourrait donc arguer que la politique de développement constitue l'une des rares politiques à la fois régulatrice (édiction de règles communes) et redistributrice (transfert de ressources financières) [973] : elle implique tant de *dire* (engagements,

---

967 Qui représente 5.7% du budget total de l'UE pour 2008. Les chiffres sont sensiblement les mêmes pour 2007, 2009 et 2010. L'assistance extérieure oscille entre 75 et 80%, et la PESC entre 3 et 4%.
968 COMMISSION EUROPÉENNE. *Budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2008. Synthèse chiffrée*, 2008.
969 Voir tableaux en *infra*. À noter qu'il est difficile d'obtenir des données fiables et détaillées sur l'APD des NEM.
970 Entretien dans une Représentation permanente.
971 MAGNETTE Paul. *Le régime politique de l'Union européenne.* Paris : Presses de Sciences Po, 2006 [2ème ed], p.86. Andy SMITH évoque quant à lui des « politiques partagées sans ligne de partage » [*Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*. Paris: LGDJ, 2004, p.113]
972 WONG Reuben. "The Europeanization…", *op cit*, p.152.
973 Termes issus de la typologie de Theodore Lowi [1964].

vision commune, dialogue politique…), que de *faire* (le bailleur communautaire) et de *faire faire* (organiser la subsidiarité et la division du travail). C'est d'autant plus remarquable que chaque État membre est porteur de son propre 'modèle' de politique de développement : les politiques bilatérales, souvent fondées sur des liens privilégiés (historiques, géographiques, politiques, culturels, commerciaux…), permettent de véhiculer des valeurs et une identité sur la scène internationale tout en faisant l'objet d'usages économiques et politiques au niveau national.

Dans ce cadre, l'on comprend aisément que la politique de développement ne constitue pas un terrain d'expérimentation 'facile'. Bien au contraire, derrière la façade consensuelle se cache *« un domaine ultrasensible et fondamentalement intergouvernemental »*.[974]

B. De l'importance des préférences nationales

En effet, la coopération des États membres, même dans le cadre du premier pilier et de la méthode communautaire, est sujette à conditions : ils « *n'acceptent de partager l'exercice de leur souveraineté (…) que si l'Union leur apporte la garantie qu'elle [la politique] n'est pas contraire à leurs intérêts nationaux les plus importants et qu'elle est au moins aussi forte et ambitieuse que leur politique nationale.* ».[975] Keohane et Hoffman[976] l'ont d'ailleurs souligné avec l'expression *« pooling of sovereignty »* : s'il y a « partage », il n'y a pas renoncement à la souveraineté et à l'intérêt national, qui demeurent le point de départ de la coopération. Il serait donc erroné de prétendre analyser la politique *européenne* de développement sans faire un détour préalable par l'étude des politiques *nationales*.

L'on ne peut néanmoins ici se livrer à une analyse approfondie des politiques bilatérales des 27 : la tâche mériterait une thèse à elle seule.[977] Évoquer un 'intérêt national' caractérisé est également problématique, dans la mesure où les intérêts des États sont multiples et mouvants, et les États eux-mêmes sont composites. Nous empruntons donc à la théorie de l'intergouvernementalisme libéral de Moravcsik, et choisissons de parler de « préférences ».[978] À l'échelle nationale, une nébuleuse d'acteurs (ministères et agences, représentants élus, ONG, autorités locales, coopérants, société civile…) contribue à former des « préférences nationales » également influencées par les contraintes stratégiques externes (engagements multilatéraux, zones d'influences, complémentarité avec d'autres politiques…). De ces préférences formées au niveau

---

974 Entretien à la DG DEV.
975 LEQUILLER Pierre. *« Comment parvenir à la convergence des politiques étrangères des Etats membres et des actions extérieures de l'Union européenne ? »* Convention européenne, Document du Groupe de Travail VII « Action extérieure ».
976 KEOHANE Robert, HOFFMANN Stanley (eds). *The new European Community…op cit.*
977 Un ouvrage entreprend de détailler les politiques des Quinze : HOEBINK, STOKKE (eds). *Perspectives on European development co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU.* Routledge, 2005, 641p.
978 MORAVCSIK Andrew. "Preferences and power in the European Community : a liberal intergovernmentalist approach", *Journal of Common Market Studies*, 1993, vol 31, n°4, p.481.

'domestique' découle une position de négociation sur la scène intergouvernementale. Dans ce *two-level game* conceptualisé par Putnam,[979] les deux niveaux de la négociation interagissent en permanence, et les gouvernements nationaux font office d'intermédiaire.

Au sein de la configuration européenne, il existe donc vingt-sept 'lots' de préférences nationales distinctes, auxquels s'ajoutent les préférences de la Commission, acteur à part entière. Cette diversité peut conduire à des désaccords -et à des blocages- lorsque les préférences sont incompatibles. Il importe en effet de ne pas minimiser les conflits inhérents à l'élaboration et à la gouvernance d'une politique européenne qui implique la coopération entre les États membres d'une part et entre les États membres et la Commission d'autre part. Une configuration, d'après Elias, *« forme un ensemble de tensions. L'interdépendance des joueurs (…) est une interdépendance en tant qu'alliés mais aussi en tant qu'adversaires ».*[980] Ainsi, les acteurs européens du développement ne sont pas seulement différents ; ils sont également rivaux. Comme le souligne le directeur de l'Agence Française de Développement (AFD), *« les gouvernements bailleurs attendent de l'APD de l'influence, des gains d'image et de marchés, du sacrifice personnel … des éléments qui vont exactement à l'encontre de l'intégration et de l'harmonisation ».*[981] La compétition sur le 'marché de l'aide' fait donc obstacle à la coordination européenne : les joueurs, s'ils sont « alliés » dans un projet d'intégration qu'ils ont intérêt à voir fonctionner, demeurent « adversaires » dans la mise en œuvre d'une politique dont ils entendent recueillir nationalement les bénéfices. Comme le résume un diplomate : *« on coopère, mais on est concurrents aussi ».*[982] Il importe donc de restituer l'extrême diversité des préférences, traditions et performances de ces alliés/rivaux dans le développement:

Performance[983]
Volume de l'aide: les États membres consacrent entre 0.04% (BG) et 0.98% (SE) de leur RNB à l'APD en 2008.
Poids dans l'aide de l'UE : ils représentent entre 0.01% (MT) et 19.5% (DE) de l'aide totale de l'UE.
Réputation : Certains EM jouissent d'une excellente réputation dans le développement, d'autres beaucoup moins. Ainsi, le *Commitment to Development Index* distingue les 'bons élèves' (NL, SE, DK) des 'mauvais' (EL, IT).

Allocation géographique
Héritage colonial : les anciennes puissance coloniales (FR, UK, BE, ES, PT…) ont tendance à allouer prioritairement leur aide aux pays 'amis' formant leurs zones d'influences. Au niveau européen, ils défendent leur 'pré carré' tout en cherchant à le promouvoir et à augmenter l'aide communautaire qui lui est destinée.
Voisinage : certains EM(NEM, EL) concentrent leur aide sur les pays du voisinage (Europe de l'Est, Balkans).
Pauvreté : les pays sans tradition coloniale ni/ou voisinage instable allouent leur aide selon des critères plus 'objectifs' de pauvreté, ce qui n'empêche pas qu'ils aient également des pays de 'concentration' préférentiels.

Traditions

979 PUTNAM Robert. "Diplomacy and domestic politics: the logic of the two-level games", *in* EVANS Peter, JACOBSON Harold, PUTNAM Robert (eds). *Double-edged diplomacy. International bargainings and domestic politics.* Berkeley: University of California Press, 1993, 490p.
980 ELIAS Norbert. *Qu'est-ce que la sociologie ?...op cit*, p.157.
981 Intervention de Jean-Michel SEVERINO, lors du colloque *« Quelle Europe du développement ? Complémentarités, cohérences, territoires ».* Paris, Maison de l'Europe, 24 novembre 2006.
982 Entretien dans une Représentation permanente.
983 Ce tableau récapitulatif est élaborée à partir de l'ensemble des informations proposées dans les Annexes.

Tradition de coopération : Les EM ont progressivement accédé au statut de bailleur. Il existe un décalage considérable entre les bailleurs 'historiques' (FR,UK…) et les tout nouveaux bailleurs (les NEM).
Tradition de solidarité : Entre sociétés civiles européennes, les différences sont nombreuses : dynamisme des ONG et du monde académique, implication éventuelle de missions religieuses, tradition d'État providence…
Valeurs : Des clivages peuvent apparaître sur certaines questions, comme par exemple le genre, la santé reproductive, ou encore la dimension environnementale.

Rang et rôle dans l'arsenal des politiques publiques nationales
Visibilité : le développement constitue la partie la plus visible de la diplomatie de plusieurs États membres (LU, SE, DK, NL…). À ce titre, il revêt une importance particulière puisqu'il en va de la place et de l'image de ces pays dans le monde. Leurs préférences n'en sont donc que plus « intenses », pour reprendre la terminologie de Moravcsik.
Lien avec la politique étrangère : certains pays (IT, CZ, LU…) affirment dans leur législation que la politique de coopération fait intégralement partie de la politique étrangère. D'autres cherchent au contraire à en préserver l'indépendance en dotant la coopération d'un ministère propre (UK, DE).
Cohérence : la (non) priorité accordée à la cohérence des politiques pour le développement constitue l'une des principales sources de conflits. Le plus épineux clivage oppose les pays agricoles aux autres. L'instrumentalisation de l'aide au profit d'autres politiques (migration, sécurité, commerce…) divise également.

Vectorisation de l'APD
Articulation bilatéral/multilatéral : la part de l'APD multilatérale varie entre 23.7%(NL) et 85% (HU).
Place de l'aide européenne : la part de l'aide communautaire oscille entre 7.8% (SE) et près de 70% dans certains NEM. Il existe un schisme entre les partisans d'une coordination approfondie à l'échelle européenne et les tenants du 'donor-wide'.

Modalités pratiques
Architecture : modèle institutionnel (ministère, agence, combinaison), degré de décentralisation, taille du personnel…
Déliement : l'UE15 s'est engagée à délier intégralement ; les NEM revendiquent le droit de recourir à l'aide liée.
Approches : recours à l'aide budgétaire, aide projet/programme, place des ONG et des collectivités locales…

Rappelons cependant que l'objectif ici est de mettre en lumière les différences et les divergences : il nous faut donc grossir le trait, de façon parfois caricaturale, afin de clarifier les positions respectives des États. D'une part, cela suppose une simplification excessive tant sur le fond (caractérisation schématique) que sur la forme (l'on parlera de « la Pologne »). D'autre part, l'angle adopté est celui de la description de « monstres froids » engagés dans une confrontation permanente.[984] L'analyse, excessivement réaliste, vise à restituer les clivages, trop souvent éludés dans le développement. C'est en ayant pleinement conscience de ces limites que nous proposons un panorama des politiques des bailleurs et de leurs positions vis-à-vis de l'européanisation.

[984] Pour une perspective alternative, mettant l'accent sur la dimension 'morale' de l'aide voir : LUMSDAINE David. *Moral vision in international politics: the foreign aid regime 1949-1989*. Princeton : Princeton University Press, 1993, 355p ; PRATT Cranford. *Middle-power internationalism : the North-South dimension*. Kingston, Canada : McGill-Queen's University Press, 1990, 170p ; STOKKE Olav. *Western middle powers and global poverty: the determinant of aid policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: Norvegian Institute for African Studies, 1989, 355p.

C. Un échiquier hétérogène : des préférences irréconciliables ?

	APD 2008 en millions€[985]	*Part dans l'APD totale de l'UE %*	*APD 2008 en % du RNB*	*APD multilatérale/ communautaire en % APD totale*[986]	*Genuine aid 2008*[987]	*Commitment to Development Index 2008 (2007)*[988]	*Performance in Aid 2008 (2007)*[989]
AT	1,165	2.4	0.42	28.2/*17.4*	0,20	**5.5** (5.3)	**2.7** (2.9)
BE	1,651	3.3	0.47	42/*24.3*	0,43	**4.9** (4.9)	**5.1** (5.7)
DE	**9,644**	**19.5**	0.38	35.6/*20.2*	0,28	**5.1** (5.2)	**2.9** (2.6)
DK	1,941	3.9	0.82	34.8/*9.9*	0,78	**6.5** (6.5)	**11.3** (12)
EL	480	1	**0.2**	**54.4/*34.4***	0,17	**4.2** (3.9)	**2.3** (2)
ES	4,635	9.4	0.43	31.1/*15.5*	0,41	**5.1** (4.9)	**3.3** (2.9)
FI	790	1.6	0.43	39.9/*18.55*	0,42	**5.5** (5.6)	**5.1** (4.9)
FR	7,596	15.4	0.39	40.4/*23.1*	0,30	**4.7** (5.1)	**4** (4)
IE	918	1.9	0.58	31.7/*11.7*	0,58	**6** (5.3)	**9.2** (6.9)
IT	3,081	6.2	**0.2**	60.4/*30.6*	**0,16**	**4.1** (4.4)	**1.5** (2.7)
LU	**283**	**0.6**	0.92	31.3/*8.7*	**0,92**		
NL	4,848	9.8	0.8	23.7/*9.1*	0,75	**6.7** (6.7)	**11.4** (10.7)
PT	425	0.9	0.27	40.4/*26.3*	0,24	**4.9** (4.6)	**2.6** (2.2)
SE	3,286	6.6	**0.98**	**31.7/*7.8***	0,90	**6.6** (6.4)	**13** (11.6)
UK	7,919	16	0.43	34.8/*17.8*	0,41	**5.6** (5.5)	**6.2** (4.8)
UE15	**48,663**	**98.37**	**0,42**	**37.3/*17.75***	**0,48**	**5.4** (5.3)	**5.75** (5,42)

Les trois 'Grands'

Sans surprise, les 'Grands' sont unanimement considérés comme les joueurs les plus influents : *« il y a quelques États membres qui comptent, ou plutôt trois : l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni. On les écoute quand ils parlent ».*[990] De prime abord, tout semble d'ailleurs les rapprocher. En volume, ce sont les plus grands bailleurs de l'UE, et du monde derrière les États-Unis.[991] Leur rang dans la hiérarchie ne cesse du reste de varier tant les montants qu'ils accordent sont proches.[992] En termes de proportions, les écarts sont faibles, les trois pays ayant consacré respectivement 0.43%(UK), 0.38%(DE) et 0.39%(FR) de leur RNB à l'APD en 2008.[993] De plus,

---

985 SEC(2009)444. *Where does the EU go from Doha? What prospects for meeting the EU targets of 2010 and 2015? Annual progress report 2009 on financing for development,* p.23-24. Ibid pour les deux prochaines colonnes.

986 Base de données 2008 du CAD. Il s'agit bien de la part de l'aide CE dans l'aide totale, et non multilatérale.

987 CONCORD. *Lighten the load. In a time of crisis, European aid has never been more important*, May 2009, p.9. Chaque année, la coalition d'ONG européennes CONCORD évalue la part d'aide "gonflée" (remises de dette, bourses…) dans l'APD des bailleurs de l'Union. La *genuine aid* équivaut donc à l'aide réelle, c'est-à-dire non gonflée.

988 Le *Commitment to Development Index* est élaboré depuis 2003 par le Center for Global Development. Indicateur quantitatif et qualitatif, il mesure l'engagement 'réel' (aide, commerce, investissement, migrations, environnement, sécurité, technologies) des 21 pays les plus riches envers les pays les plus pauvres. Voir : http://www.cgdev.org/.

989 Volet « aide » du *CDI* : évalue par exemple le niveau de déliement et la nature des bénéficiaires (PMA ou autres).

990 Entretien dans une Représentation permanente.

991 Depuis 2007, la Commission (3ème) s'insère entre l'Allemagne (2ème) et le Royaume Uni (4ème) et la France (5ème).

992 D'après les statistiques 2003-2006 du *EU Donor Atlas 2008* et celles du CAD en 2007, la France a d'abord occupé la place de premier bailleur européen (2003-2004), avant le Royaume-Uni (2005-2006), et l'Allemagne (2007-2008).

993 L'APD de l'Allemagne a progressé (0.27% en 2004, 0.36% 2006, 0,37% en 2007) constamment. Celles de la France (0.41% en 2004, 0.47% en 2005, 0,39% et 2007) et du RU (0.36% en 2004, 0.51% en 2006, 0,36% en 2007) oscillent davantage. Le Royaume-Uni est néanmoins passé franchement devant les deux autres 'Grands' en 2008.

leurs 'performances' qualitatives (*Genuine aid*, *Commitment to Development Index)* sont relativement comparables, même si l'écart tend ces dernières années à se creuser au profit du Royaume-Uni. Exception faite de leur part substantielle (50.9% combinés) dans l'APD totale de l'UE, ce sont donc des donneurs que l'on pourrait qualifier d'uniformément 'médians' ou 'moyens'. Néanmoins, les similitudes ne sont qu'apparentes.

Lorsqu'elle signe le Traité de Rome en 1957, l'Allemagne n'est plus une puissance coloniale, et n'a pas de tradition de coopération avec le Tiers Monde : son aide est faible, souvent privée et majoritairement multilatérale.[994] Le Commissaire Lemaignen avoue ainsi que la participation au FED requiert *« un bouleversement complet de la doctrine et des usages de la RFA».*[995] C'est vigoureusement poussée à assumer ses obligations internationales par ses partenaires européens et par les États-Unis que la RFA se dote d'une politique de coopération au développement. Le Ministère de la Coopération (le BMZ) voit le jour en 1961, à l'apogée de la Guerre froide. L'aide n'est pas octroyée à une zone d'influence d'aide particulière, mais la coloration géostratégique est en revanche forte : les pays reconnaissant la RDA sont boycottés (« doctrine Hallstein ») alors que les alliés comme la Turquie et l'Égypte sont choyés.[996] Par la suite, la Chute du Mur marque un tournant majeur pour la coopération allemande. Une nouvelle impulsion est donnée : le BMZ se modernise, s'aligne sur les principes et les engagements internationaux, et devient le chef de file de l'aide à l'Est. Les budgets sont progressivement augmentés. La rénovation est menée sous la houlette d'un leadership politique fort et stable en la personne de la Ministre de la Coopération et du Développement, Heidemarie Wieczorek-Zeul, en poste de 1998 à 2009.[997]

Ce changement se reflète au niveau européen. Considérant la coopération comme le domaine réservé des Français et des Britanniques, l'Allemagne leur a longtemps laissé le champ libre : *« despite being the main financial contributor (…) it has not played a leading role in its design for a long time».*[998] Ayant gagné ses galons de bailleur, la diplomatie allemande entend désormais promouvoir ses priorités et défendre ses intérêts au même titre que ses partenaires. Devenue le premier bailleur européen, *« la coopération allemande s'implique dans la politique européenne de développement avec une*

---

[994]SCHMIDT Heide-Irene. "Pushed to the front: the foreign assistance policy of the Federal Republic of Germany, 1958-1971", *Contemporary European History*, 2003, vol 12, n°4, p. 473-507 ; HOLBIK Karel, MYERS Henry Allen. *West German foreign aid 1956-1966. Its economic and political aspects.* Boston University Press, 1968.
[995] AHUE, BAC 19/1969, carton 24. *La Commission économique européenne et les pays sous-développés*, février 1960.
[996] CARBONE Maurizio, *The European Union and international development. The politics of foreign aid.* London: Routledge, 2007, p.46. L'héritage historique pèse également : la RFA octroie une aide importante à Israël, "en compensation".
[997] Le « Programme d'Action 2015 » *Poverty reduction, a global responsibility. The German Government's contribution towards halving extreme poverty worldwide*, d'avril 2001 marque l'apogée d'un processus de restructuration et de modernisation.
[998] ASHOFF Guido. "Germany's development co-operation policy since the 1990s: increased conceptual ambitions in times of severe financial constraints", in HOEBINK, STOKKE (eds), *op cit,* p.290.

attitude proactive et un esprit à la fois constructif et critique ».[999] La Présidence de 2007 est particulièrement volontariste dans le domaine du développement. Le *Document de Stratégie sur la politique du développement de l'Union européenne,*[1000] évoque explicitement les moyens d'exercer une influence afin d'atteindre les objectifs nationaux. Au terme de son mandat, la Présidence allemande se targue d'un bilan réussi[1001] : sous son égide, le Conseil a notamment adopté le *Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail*[1002] et le *Communiqué de Petersberg sur la politique européenne de développement,*[1003]qui célèbre cinquante ans de « politique européenne de développement » et scelle ses objectifs, valeurs et principes.

L'Allemagne s'est progressivement imposée comme un acteur majeur sur l'échiquier européen du développement. Elle y joue un rôle charnière, faisant office de *« force de balance entre les progressistes et les pas progressistes ».*[1004] C'est un 'Grand' sans (ex)Empire, un bailleur résolument axé sur la lutte contre la pauvreté mais sensible à l'Est, relativement généreux en volume mais très en retard par rapport aux leaders du 'club des 0.7%'. Ses représentants sont généralement mesurés, *« pragmatiques et réalistes ».*[1005] Occupant une position médiane en tous points, ce *« middle of the roader »*[1006] fait figure d'intermédiaire à même d'ouvrir des voies de compromis.

Si l'Allemagne rassemble, la France au contraire divise tant elle cultive et affiche sa différence. Historiquement, l'aide française est portée par une double ambition, incarnée par le diptyque « solidarité et influence ».[1007] « Solidarité » sélective d'abord, car l'aide est avant tout fille de l'Empire : pour *« the only colonial master who never went home»,*[1008] c'est l'instrument de survivance des liens. C'est pourquoi la diplomatie française manifeste une préférence indéfectible pour le bilatéralisme, l'APD constituant une pièce maîtresse de sa politique africaine entre 'amis'. Si elle participe d'un mouvement de 'normalisation' de la coopération française,[1009] l'instauration de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP)[1010] durant la réforme de la coopération en 1998 n'en perpétue

---

999 BMZ. *La politique du développement de l'Union européenne. Document de stratégie du BMZ.* Stratégies n°151, 2006, p.10.
1000 *Ibid*, 56p.
1001 BMZ. *L'Europe partenaire fort d'un développement mondial durable. Bilan de la politique de développement lors de la Présidence allemande du Conseil de l'Union européenne de 2007*, juin 2007, 36p.
1002 9558/07. *Conclusions du Conseil sur le Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*, 15 mai 2007.
1003 *Communiqué de Petersberg sur la politique européenne de développement*, 13 mars 2007.
1004 Entretien dans une Représentation permanente.
1005 Entretien dans une Représentation permanente.
1006 LANCASTER Carol. *Foreign aid. Diplomacy, development, domestic politics.* University of Chicago Press, 2007, p.171.
1007 Pour un aperçu du modèle français l'on peut se reporter à : BUÉ Charlotte. *Usages du bilatéralisme…op cit,* p.16-37.
1008 HOOK Steven. *National interest and foreign aid.* Boulder : Rienner, 1995, p.56.
1009 À ce sujet, voir : BERGAMASCHI Isaline. *Do institutions matter ? : impacts de la réforme du dispositif institutionnel de 1998 sur la politique de coopération en France.* Mémoire pour l'obtention du DEA, IEP Paris, 2005, 147p.
1010 Déterminée par le CICID, la ZSP compte aujourd'hui 55 pays, dont 43 sont africains. S'y ajoutent d'anciennes colonies comme le Liban, le Vietnam, le Cambodge et le Laos, ou encore Haïti.

pas moins le biais colonial.[1011] « Influence » ensuite car l'APD française s'inscrit dans une démarche de *« projection de la grandeur »*.[1012] En affichant sa solidarité et en revendiquant le rôle de « champion du Tiers Monde », la France aspire à reconquérir son rang de grande puissance ; en mettant l'accent sur la francophonie, elle entend assurer son *« rayonnement culturel»*.[1013] Dès lors, sa politique paraît difficilement soluble dans une politique multilatérale : le « rayonnement » et la « grandeur » ne se partagent pas.

Pourtant, le multilatéralisme européen a longtemps permis à la diplomatie française de concilier influence politique et partage des responsabilités. Conçue à l'origine comme la *« danseuse de la France, son caprice qu'on acceptait »*[1014] la politique communautaire de coopération est venue « à la rescousse de l'État-nation ».[1015] Faisant office de démultiplicateur de puissance, elle permet à la France d'affirmer son influence sur sa chasse gardée *via* le détour du multilatéralisme communautaire. Cependant, au gré de la dynamique du 'double 'élargissement' et de la banalisation de la relation UE-ACP, son influence s'est diluée et son intérêt (pour la coopération en général et européenne en particulier) s'est étiolé. Selon Claeys, s'ouvre dans les années 90 une ère de *« désengagement de la France de la nouvelle coopération européenne »*.[1016] Cette désaffection semble néanmoins de courte durée, les bouleversements internationaux ayant remis l'aide au goût du jour et propulsé l'UE au rang de leader. Désormais, *« les Français considèrent qu'on ne peut avoir une véritable influence que par l'Europe »*.[1017] À la DG DEV l'on observe ainsi une « *révolution : la France est devenue radicalement pro-européenne »*.[1018] Cependant, sa crédibilité en tant que bailleur est entachée par le lancinant soupçon de néocolonialisme, les blocages en matière de cohérence pour le développement (agriculture en particulier) et la volonté explicite d'instrumentaliser l'aide au profit d'autres objectifs (culturels, mais surtout migratoires).[1019] En outre, la décision du Président Sarkozy de reporter l'objectif des 0.7% de 2012 à 2015 et l'incapacité à tenir ses promesses à l'horizon 2010 suscite l'inquiétude de ses partenaires[1020] et le tollé des ONG.[1021]

[1011] Sur les biais dans l'allocation de l'aide : ALESINA Alberto, DOLLAR David. *Who gives foreign aid to whom and why?* Working Paper n°6612, june 1998, 47p ; McKINLAY, LITTLE. "The French aid relationship: a foreign policy model of the distribution of French bilateral aid 1964-1970", *Development and change*, vol 9, 1978, p.459-478.
[1012] HOOK Steven, o*p cit*, p.47.
[1013] Lors d'une conférence de presse le 19 juin 2008, le Secrétaire d'État à la Coopération Alain Joyandet détaille les « 8 chantiers pour l'Afrique » qui *« reposent sur 2 piliers : le développement économique et le rayonnement culturel. »*
[1014] FERRANDI, *Entretien…op cit*, p.25.
[1015] Référence à l'ouvrage d'Alan Milward, *The European rescue of the nation-state…op cit.*
[1016] CLAEYS, *op cit*, «Chapitre 5 : Le désengagement de la France de la nouvelle coopération européenne », p.255.
[1017] Entretien à la DG DEV.
[1018] Entretien à la DG DEV [différent du précédent].
[1019] CONCORD. *No time to waste…op cit*, p.24.
[1020] « Tenir nos promesses envers les pays en développement », *Communiqué de la Commission européenne*, 09/04/08; « Le CAD appelle la France à tenir son rôle de premier plan », *Communiqué du CAD*, 02/07/08. ; « Les performances inégales de l'aide au développement pour 2010 suscitent des inquiétudesé, *Communiqué du CAD*, 17/02/10.
[1021]OXFAM. « Sarkozy's plans to break promises on aid morally indefensible and politically inept », 26/03/08.

Lorsqu'il s'agit de faire avancer l'intégration des coopérations à l'échelle européenne, la France est à la fois un acteur incontournable et redouté. Incontournable, car elle possède une influence, une expertise et un réseau qui la rendent indispensable. Proeuropéenne sur le fond, elle constitue un soutien précieux pour la Commission. Redoutée, car lorsque ses préférences- à la fois figées et « intenses » au sens de Moravcsik- sont incompatibles avec les objectifs européens et/ou de développement, sa capacité de blocage est sans pareille. L'exceptionnalisme français contraste ainsi avec le consensualisme allemand et le dynamisme britannique.

À l'origine, le programme de coopération britannique est également ancré dans l'histoire coloniale, les premières activités remontant au *Colonial Development Act* de 1929. Après la décolonisation et jusqu'à la fin du siècle, l'aide britannique sert essentiellement à maintenir une relation privilégiée avec le *Commonwealth*, tout en promouvant les exportations nationales.[1022] Aujourd'hui encore, six des dix principaux bénéficiaires de l'APD britannique appartiennent au *Commonwealth*.[1023] Cependant, alors que la réforme de la coopération française en 1998 a pu être qualifiée de « réformette », celle de 1997 au Royaume-Uni a opéré un changement radical. Annonçant l'avènement d'une ère de *« politique étrangère éthique »,*[1024] le gouvernement de Tony Blair élève le développement au rang de priorité politique. Est ainsi créé le *Department for International Development* (DFID), doté d'une Ministre, Clare Short, siégeant au Cabinet. L'évolution de la politique britannique est indissociable de cette forte personnalité, qui a implacablement réformé son administration et inlassablement plaidé la cause du développement auprès de ses collègues.[1025]

Le mandat du DFID va en effet au-delà de la seule composante aide : il couvre non seulement l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de développement, mais également l'analyse de l'impact des autres politiques. Dans le cadre d'une *« approche construite et cohérente »,*[1026] les objectifs sont clairs : lutter contre la pauvreté, favoriser l'efficacité de l'aide et promouvoir la cohérence des politiques.[1027] S'ensuit une augmentation et une réallocation du budget de l'APD,

---

[1022] TOMLINSON Jim. « The Commonwealth, the balance of payments and the politics of international poverty : British aid policy, 1958-1971 ». *Contemporary European History*, 2003, vol 12, n°4, p. 413-429.
[1023] Statistiques du CAD (*Aid at a glance*) : 1. Nigeria ; 3. Inde ; 7. Bangladesh ; 8. Pakistan ; 9. Ghana ; 10. Malawi.
[1024] « Robin Cook's speech on the government's ethical foreign policy », *The Guardian,* 12/05/97.
[1025] *« Clare Short is the single most important reason that DFID has become the organisation it is now », in* MORRISSEY Oliver. "British aid policy in the "Short-Blair" years", in HOEBINK, STOKKE (eds), *op cit*, p.182. À noter également que le Premier Ministre Tony Blair et le Ministre des Finances Gordon Brown partageaient son engagement.
[1026] *CAD. Royaume-Uni : examen par les pairs des membres du CAD*, 2006, p.11.
[1027]BARDER Owen. *Reforming development assistance: lessons from the UK experience*, Center for Global Development, Working Paper n°70, October 2005, 39p. La cohérence est favorisée par un principe de *"joined-up approach"* avec les autres ministères, par exemple sur la prévention des conflits *(Ibid*, p.16).

au profit de l'Afrique (61.02%) et des PMA (74.31%).[1028] L'accent est mis sur les résultats, des objectifs précis étant affichés[1029]et les progrès régulièrement évalués.[1030]

En dix ans, la coopération britannique serait ainsi devenue 'exemplaire' : *« Le Royaume-Uni est actuellement regardé par de nombreux praticiens de l'aide et donneurs comme un modèle face aux mutations observées aujourd'hui sur la scène de la coopération bilatérale pour le développement ».*[1031] Ce jugement est partagé par le Président du CAD (*«DFID is one of the best, if not the best performer and the model for a lot of other countries »*),[1032] le gouvernement canadien *(« generally considered to be the best in the world »*), Oxfam *(« the best bilateral development agency »),* ou encore The Economist *(« a model for other rich countries »*).[1033] Cette réputation n'est pas seulement le fruit d'améliorations -réelles- de la politique britannique. Le DFID s'appuie sur une remarquable stratégie de communication,[1034] dont le but affiché est justement d'ériger son action en modèle et d'inciter les autres à suivre son exemple. Un *« battage »*[1035] moyennement apprécié par les bailleurs considérés comme 'inférieurs'.[1036]

C'est le cas notamment de la Commission, qualifiée en 2000 par Clare Short de *« worst development agency in the world ».*[1037] Prompt à critiquer l'inefficacité communautaire, le Royaume-Uni a pourtant bloqué en 2005 la budgétisation du FED (défavorable financièrement),[1038] en dépit du surcroît de cohérence qu'elle aurait apporté. Agitant la menace d'une renationalisation contractuellement impossible, le DFID a opté pour une stratégie d'influence visant à orienter la politique de la Commission en lui assignant des objectifs calqués sur les siens[1039] : *« concern for DFID is not how it can adapt its own policy but how it can influence the shape of EU development policy to suit national preferences ».*[1040] Un positionnement qui suscite à la fois respect et appréhension, car le Royaume-Uni est perçu comme *« très bon, mais viscéralement anti-européen, dans le développement ».*[1041]

1028 DFID. *DFID Annual Report 2008: Making it happen*, May 2008, p.203. Chiffres pour la période 2006/2007.
1029 DFID. *Public Service Agreement 2005-2008*. Comprend six grands objectifs avec six cibles précises et mesurables.
1030 Voir le site *Performance and expenditure* du DFID : http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance.asp
1031 CAD. *Royaume-Uni…op cit*, p.27-28.
1032 HOUSE OF COMMONS. *Aid under pressure : support for development assistance in a global economic downturn.* Oral evidence taken before the International Development Committee, April 1st 2009. Witness: Mr Eckhard Deutscher, Chairman OECD Development Assistance Committee.
1033 Les trois dernières citations sont issues de BARDER, *op cit*, p.3.
1034 Notamment via le *Strategic Communications Department.* L'on évoque plus de 200 *spin doctors* [*« excellentissimes »* selon un entretien à la DG DEV] travaillant sur la communication (publications, séminaires, presse…).
1035 CAD. *Royaume-Uni…op cit*, p.12 et p.28.
1036 *« Les Britanniques n'ont pas de leçons à donner à la France en matière d'aide au développement ».* [DGCID. « Les marges de manœuvre de l'aide publique au développement du Royaume-Uni », *Les Notes du jeudi*, n°33, 14 avril 2005, p.5].
1037 SHORT Clare. « Aid that doesn't help : the European Commission must improve its programmes quickly- or leave member states do the job », *Financial Times*, June 23rd 2000.
1038 Voir Annexe VII : Le Financement du FED. Pour le 10ème FED, le différentiel clé en points du Royaume-Uni est de -1.53, alors que celui de la France est de +3.65%. L'Allemagne, dont le différentiel est de -0.83, s'est montrée plus conciliante.
1039 Par exemple, 70% d'APD aux PMA en 2008. [DFID. *Public Service Agreement 2005-2008*. Objective IV, Target 3.1]
1040 EDMUNDS Sian. *The Europeanisation of development policy and the Europeanisation of British development policy and machinery*. Thesis for the Master of European Studies, College of Europe, Bruges, dir. Éric Philippart, 2001, p.36.
1041 Entretien à la DG DEV.

Deux remarques s'imposent au terme de cette évocation des 'Grands'. D'une part, le « moteur franco-allemand » n'existe pas -et n'a jamais existé- dans le développement. Allemands et Français demeurent des *« partenaires privilégiés »*[1042] coopérant fréquemment, mais ne forment pas une alliance assez forte pour donner une impulsion commune à la politique. D'autre part, les trois 'Grands' affichent des politiques très différentes, voire divergentes lorsque l'on aborde les orientations et le rôle à donner à la politique européenne. Ils ne s'alignent que rarement, ce qui ménage un espace politique à d'autres États membres, plus petits, mais très investis.

Le club des 0.7% et ses satellites

Il existe en effet un groupe de pays dont l'influence ne dérive pas de leur poids, sinon de leur réputation, de leur crédibilité et de leur activisme. Il s'agit du « club des 0.7% », qui désigne les quatre pays ayant franchi ce seuil symbolique : en 2008 ils consacrent respectivement 0.98% (Suède), 0.92% (Luxembourg), 0.82% (Danemark) et 0.80% (Pays-Bas) de leur RNB à l'APD. Proportionnellement, ce sont les bailleurs les plus généreux au monde avec la Norvège (0.88%).[1043] Ce sont également les plus performants, puisqu'ils occupent les trois premiers rangs[1044] tant du *Commitment to Development Index* que du volet *Aid performance*. Dépourvus d'histoire coloniale,[1045] distribuant une aide de qualité aux plus pauvres, ils jouissent d'un capital de légitimité qui leur confère une influence plus que proportionnelle à leurs tailles et moyens. C'est particulièrement vrai d'un micro-État comme le Luxembourg. Le représentant d'un 'Grand' nous confie ainsi : *« I'm amazed at how influential Luxembourg are. People mention things about their Presidency a lot ».*[1046] Il faut rappeler que le Grand Duché n'accordait que 0.21% de son RNB à l'APD en 1990 ; le ratio a atteint 0.71% en 2000, et l'objectif est désormais de 1% en 2010. Le CAD ne cesse d'ailleurs de féliciter ce *« donneur généreux et engagé [qui] mérite d'être loué ».*[1047]

Il en va de même pour la Suède considérée comme *« an international leader [and] a good example in turbulent times»*,[1048] les Pays-Bas à la *« performance remarquable»,*[1049]et le Danemark fort d'une *« tradition d'exemple en matière de coopération au développement ».*[1050] Par-delà les louanges, ces pays ont tous un trait commun : *« pour eux, la diplomatie c'est le développement. C'est ce qui assure leur visibilité*

1042 Entretien avec un Français. Notre interlocuteur allemand évoque une *« special and intense relationship ».*
1043 Statistiques 2008 du CAD.
1044 Le Luxembourg n'est pas inclus dans l'échantillon du CDI.
1045 À l'exception des Pays-Bas : l'Indonésie est d'ailleurs le 2nd bénéficiaire de l'APD néerlandaise en 2006 [CAD].
1046 La Présidence 2005 du Luxembourg, marquée notamment par de nouveaux engagements sur le financement et l'efficacité de l'aide [CAGRE 24 mai 2005] et la genèse du *Consensus*, est considérée comme particulièrement réussie.
1047 CAD. *Luxembourg : examen par les pairs des membres du CAD*, 2008, p.11.
1048 CAD. *Sweden : DAC peer review,* 2009, p.14 et 23.
1049 CAD. *Pays-Bas : examen en matière de coopération pour le développement,* 2001, p.13.
1050 CAD. *Danemark : examen par les pairs des membres du CAD*, 2003, p.11.

dans le monde ».[1051] La politique de développement constitue donc le fleuron de leur politique étrangère : elle permet à ces petits ou moyens pays de « boxer au dessus de leur catégorie » en s'imposant comme les leaders de l'une des arènes de la coopération internationale. Lors d'un discours au Cap Vert, le Premier Ministre Juncker résume la situation en affirmant que si le Luxembourg n'est pas membre du G7, il est néanmoins fier d'appartenir au 'G 0.7'.[1052]

Par extension, bien que leurs performances soient plus modestes, l'on peut inclure dans ce groupe trois autres pays pour qui la 'diplomatie du développement' est cruciale : l'Irlande, la Belgique et la Finlande. L'Irlande, qui a mis en place un programme d'aide en 1974 suite à son adhésion à la CEE, s'est depuis imposée comme un *« excellent »*[1053] bailleur. Très active au sein de l'UE, elle se distingue par la priorité absolue accordée à l'Afrique et aux PMA à qui elle consacre *« le pourcentage le plus élevé parmi les membres du CAD ».*[1054] En 2008, elle est le premier pays hors G0.7 au classement du *Commitment to Development Index*- et également celui qui a le plus progressé depuis 2003.[1055] La Belgique, après une période de crise de sa diplomatie dans les années 90, a entrepris, sous l'alors Ministre des Affaires étrangères Louis Michel, de rehausser son image et *« de moraliser sa politique étrangère »* en redynamisant sa politique africaine.[1056] Elle gagne peu à peu ses galons de bailleur « crédible », à l'image de la Finlande, le plus en retrait des bailleurs 'nordiques', dont la Présidence 2006 a été saluée par le CAD.[1057]

Si la place prépondérante qu'occupe le développement dans leur politique étrangère unit ces pays, leurs attitudes vis-à-vis de la politique européenne de développement les divise. Les proeuropéens enthousiastes (Belgique et Luxembourg) soutiennent la Commission dans sa politique et ses initiatives de coordination. D'autres sont plus ambivalents. La Finlande est ainsi tiraillée entre son engagement européen et son appartenance au groupe des Nordiques. Les Pays-Bas, ayant pourtant milité pour que la coopération obtienne un statut à part entière dans Maastricht,[1058] sont *« en train de devenir anti-européens dans la politique de développement».*[1059] Le dernier cercle est enfin composé des plus euro-sceptiques : ces bailleurs traditionnellement tournés vers l'ONU jugent la politique européenne superflue voire nocive, et refusent de compromettre leurs

---

1051 Entretien à la DG DEV.
1052 Cité dans HOEBINK Paul. "A new member of the G-0.7: Luxembourg as the smallest and largest donor", *in* HOEBINK, STOKKE (eds), *op cit*, p.378.
1053 Entretien à la DG DEV.
1054 CAD. *Irlande : examen par les pairs des membres du CAD*, 2003, p.10.
1055 CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT. Commitment to Development Index 2008 Main Report, p.3 et 5.
1056 BRAECKMAN Colette. "L'ancrage africain d'un État tampon en Europe: de la neutralité à la diplomatie morale", *Revue internationale et stratégique*, 2006/1, n°61, p.214.
1057 DAC. *Finland : DAC peer review*, 2007, p.21. Le plus grand succès a consisté à faire adopter l'Instrument pour la coopération au développement (ICD). Elle a aussi mené les travaux sur le *Code de Conduite,* la PCD, l'*Aid for Trade*…
1058 CLOOS et al, *op cit*, p.347.
1059 Divers entretiens à la DG DEV [*ibid* pour es trois citations suivantes].

politiques bilatérales en les européanisant. Il en va ainsi des Irlandais *« très politisés »,* des Danois *« qui refusent de travailler avec la Commission »* et des Suèdois *« inintéressés »*. Dans un langage plus policé, ces bailleurs manifestent *« a certain reluctance towards a too strong EU approach »*.[1060]

Les pays du Sud[1061]

À l'autre extrême du spectre, les pays méditerranéens se distinguent par leurs piètres performances. La Grèce ferme traditionnellement le peloton de l'UE15. Plus récent membre du CAD (1996), elle ne dispose d'un département de la coopération (*Hellenic Aid)* que depuis 2000. Très marginale, elle se concentre essentiellement sur les Balkans et n'a *« ni les moyens de la France ni le dynamisme des pays du Nord »*.[1062] Faible dans le bilatéral, elle fait transiter 34% de son APD par le canal communautaire, et soutient les efforts de la Commission. Autre bailleur mineur dans le concert européen, le Portugal ne consacre que 0.27% de son RNB à l'APD en 2008. Affaibli par des problèmes d'organisation et de financement, c'est avant tout une ancienne puissance coloniale qui utilise la Communauté *« as a vehicle for raising attention to issues that are important for the EU-Africa dialogue »*.[1063] C'est d'ailleurs sous sa Présidence qu'a eu lieu le second Sommet UE-Afrique, lors duquel une *Stratégie* et un *Plan d'action* conjoints ont été adoptés.[1064]

À l'inverse du Luxembourg, l'Italie est membre du G7, mais pas du G0.7. Elle n'est même que le 7ème bailleur de l'UE en volume. Une performance plus que médiocre qui s'explique avant tout par l'instabilité qui mine la vie politique nationale.[1065] Traditionnellement marquée par une préférence pour les anciennes colonies et l'aide liée,[1066] la coopération italienne a été ébranlée par le scandale de *Farnesopoli*.[1067] La refondation, maintes fois amorcée, est grevée par les querelles partisanes et le manque de volonté politique.[1068] En 2004, le CAD publie un examen très critique et exhorte « *les autorités italiennes[à] adopte[r] une attitude plus volontariste »*.[1069] Le gouvernement Prodi élu en 2006 entreprend des efforts en ce sens, pour la plupart abandonnés par le retour au

---

1060 STAUR Carsten. « The role of development cooperation in the external policies of the European Union », *Jean Monnet lecture by Carsten Staur, State Secretary, Ambassador*, University of Aarhus, 4 April 2005, p.36.
1061 Au vu de ses performances, l'Autriche doit être rattachée à ce groupe.
1062 Entretien dans une Représentation permanente.
1063 DAC. *Portugal : DAC peer review*, 2006, p.35.
1064 *Le Partenariat stratégique Afrique-UE : une stratégie commune Afrique UE*, décembre 2007, 24p ; *Premier plan d'action (2008-2010) pour la mise en œuvre du partenariat stratégique Afrique-UE*, décembre 2007, 78p.
1065 Pour un aperçu du modèle italien l'on peut se reporter à : BUÉ Charlotte. *Usages du bilatéralisme…op cit,* p.38-54.
1066 GIARRA-ZIMMERMANN Antonio. "Colonial legacy and tied aid : the development policy of Italy." *Development and Cooperation*, n°1, 1996, p.24-26.
1067 Du nom du palais de la Farnesina qui abrite le MAE, désigne les scandales ayant éclaboussé la diplomatie italienne (et notamment l'administration de l'aide) durant l'opération *Mani Pulite.*
1068 À l'époque du gouvernement Berlusconi II (2001-2006), un membre du CODEV nous a confié que les représentants italiens ne recevaient aucune instruction sur leur position de négociation, tant le désintérêt était grand.
1069 CAD. *Italie : examen par les pairs des membres du CAD*, 2004, 86p.

gouvernement de Berlusconi.[1070] La régression est visible dans les chiffres : en 2008, l'Italie est devancée par la Grèce dans le *Commitment to Development Index*, et occupe désormais la dernière place européenne. En 2008, la campagne *Sbilanciamoci !*[1071] évoque *« un moment particulièrement dramatique pour la coopération italienne »*[1072] En effet, le projet de Loi Financière 2009 prévoit des coupes budgétaires drastiques, notamment au MAE. Or, celles-ci sont quasi-exclusivement reportées sur la coopération au développement. L'adoption de la Loi par le Parlement s'apparente à un scénario catastrophe : le budget de la coopération accuse une diminution de 56%, passant de 732.846 millions€ en 2008 à 321.8 millions en 2009.[1073] L'APD italienne devrait ainsi passer sous la barre des 0.1% du RNB, ce qui constituerait un minimum historique.[1074] Le dernier examen du CAD, publié en janvier 2010, souligne sans ambiguité le 'retard' de l'Italie, tant au niveau politique que financier. D'une part, *« la coopération italienne est confrontée à des problèmes majeurs (…) une réforme du système s'impose de toute urgence (…) elle doit se doter d'une stratégie »*.[1075] D'autre part, *« l'Italie ne parviendra pas à concrétiser l'engagement pris au plan européen »*.[1076] L'Italie met donc sérieusement en péril l'engagement collectif d'atteindre les 0.51% en 2010. Au sein de l'UE, le jugement est sans appel. Lors de nos entretiens, l'Italie est systématiquement donnée en exemple comme 'pire' bailleur : *« les Italiens sont proeuropéens, mais ils n'ont pas de politique. Ce sont les derniers donateurs au monde, même derrière les États-Unis, et c'est embarrassant pour l'UE »*.[1077]

L'Espagne se trouve aujourd'hui dans une situation bien différente. Elle a longtemps été considérée comme un bailleur marginal. D'une part, parce qu'elle entre en scène tardivement : bénéficiaire d'aide jusqu'en 1977, elle met en place en 1984 une politique d'APD *« dans la contrainte et l'urgence »*[1078] afin de préparer son adhésion. D'autre part, parce qu'elle se distingue par son inlassable quête d'un « rééquilibrage » de l'aide communautaire en faveur de sa zone d'influence latino-américaine.[1079] Elle est isolée dans cette entreprise, stigmatisée comme contraire aux engagements envers les PMA. Néanmoins, l'Espagne est désormais louée comme *« l'acteur le*

[1070] Par exemple, le nouveau gouvernement a choisi de ne pas reconduire de Secrétaire d'État à la Coopération. La réforme de la Loi 49/1987, qui régit la coopération au développement italienne, a également été enterrée. Cette loi est pourtant obsolète et contraire aux engagements pris (par exemple dans le domaine du déliement de l'aide).
[1071] Campagne de 47 ONG qui publie tous les 2 ans un *Livre blanc sur la coopération* www.sbilanciamoci.org
[1072] SBILANCIAMOCI. *Libro bianco 2008 sulle politiche pubbliche di cooperazione allo sviluppo in Italia*, 2008, p.17.
[1073] *Ibid*, p.53-55.
[1074] Pour l'anecdote, il faut consacrer à l'APD au moins 100 millions$ ou 0.2% du RNB pour être en droit de poser sa candidature au CAD. Si elle n'était pas un 'grand', l'Italie serait donc disqualifiée de l' 'élite' des bailleurs.
[1075] *Examen par l'OCDE des politiques de l'Italie en matière de coopération au développement*, 19/01/2010, www.oecd.org/cad/
[1076] *Ibid* [Il s'agit du communiqué de presse du CAD, le rapport complet n'étant pas encore disponible].
[1077] Entretien à la DG DEV.
[1078] CHIKHI Djamila. *Pratique et contenu de la politique étrangère d'une puissance moyenne. Le cas de l'Espagne dans les années 90*. Thèse pour l'obtention du doctorat en Science Politique, Toulouse I, dir. Bernard Labatut, 2003, p.431-471.
[1079] La délégation espagnole propose même d'insérer l'amendement suivant au Traité de Maastricht: « L'action de la Communauté s'inscrit dans le cadre des liens historiques avec les pays en développement. À cette fin, l'effort de la Communauté devra s'orienter d'une façon équilibrée d'un point de vue géographique vers toutes les régions du monde en développement ayant des liens historiques avec les États membres », in CLOOS, op cit, p.348.

plus symbolique du changement ».[1080] Les évolutions récentes, particulièrement depuis l'arrivée du gouvernement Zapatero en 2004, marquent en effet *« un changement radical : il y a eu une réforme intégrale, et maintenant c'est 'state of the art'».*[1081] L'engagement est d'abord financier : 1.2 milliard€ additionnels d'APD sont mobilisés en 2007, plus que dans tout autre État membre. Montrée en exemple par la Commission, l'Espagne a d'ores et déjà dépassé les objectifs qui lui étaient assignés (0.41% au lieu de 0.36%).[1082] Ce diagnostic de 'bon élève' est confirmé par le CAD : *« le programme d'aide de l'Espagne connaît une montée en puissance sur tous les fronts ».*[1083] Ces progrès vont de pair avec un profond engagement européen : les Espagnols affirment leur *« volonté d'appliquer la politique européenne, même si c'est une politique qui ne nous favorise pas beaucoup».*[1084]

Les Nouveaux États Membres (NEM)

	APD 2008 en millions€	*Part dans APD totale UE en %*	*APD en % du RNB 2008*[1085]	*Genuine aid 2008*[1086]	*%APD multilatérale*[1087]	*Personnel APD*[1088]
BG	13	0.03	0.04	0.04*		
CY	27	0.05	0.17	0.17*		4
CZ	146	0.3	0.11	0.09	52.9	30
EE	14	0.03	0.09	0.09*	73.4	6
HU	72	0.15	0.07	0.07*	85.5	17
LT	41	0.08	0.13	0.13	68.9	3
LV	14	0.03	0.06	0.06	80.4	5
MT	6	0.01	0.11	0.11*		4
PL	264	0.5	0.08	0.08*	77.5	14
RO	94	0.19	0.07	0.06	78.3	3
SI	51	0.1	0.14	0.12	56.6	5
SK	65	0.13	0.10	0.07	55.5	7
UE 12	**805**	**1.6**	**0.09**	**0.09**		

Complétant le tableau, les douze NEM sont considérés comme quantité négligeable, dans le développement encore plus qu'ailleurs. Il nous a même été recommandé par un 'ancien' de *« ne pas aller les interviewer (…) ça ne sert à rien, ils comptent pour du beurre ».*[1089] Il est vrai qu'à eux douze, ils

---

1080 Entretien à la DG DEV.
1081 Entretien à la DG DEV[différent du précédent].
1082 SEC(2008)432/2. *Commission staff working paper. The Monterrey process on Financing for Development- the European Union's contribution to Doha and beyond. Annual progress report 2008*, p.14.
1083 CAD. *Espagne : examen par les pairs des membres du CAD*, 2007, p.11.
1084 Entretien dans une Représentation permanente.
1085 Pour les trois premières colonnes: SEC(2009)444, *op cit*, p.23-24, 28.
1086 CONCORD. *Lighten the load…op cit*, p.9. Lorsque le chiffre est accompagné d'une astérisque, cela signifie qu'il s'agit de *« countries where reporting practices limit inflated aid analysis ».*
1087 CAD. *Non DAC donors disbursements 1998-2008* (statistiques publiées en janvier 2010). La Bulgarie, Chypre et Malte ne sont pas répertoriés, et l'on ne dispose pas de données fiables et cohérentes. Nous ne disposons pas non plus de données sur la part de l'aide communautaire, bien qu'elle soit largement prépondérante dans l'APD multilatérale.
1088 *EU Donor Atlas 2006*, February 2006, 88p.
1089 Entretien dans une Représentation permanente.

ne représentent qu'1.6% de l'APD totale de l'Union. Ce déséquilibre profond entre l'UE15 et l'UE12 est d'ailleurs officiellement reconnu, puisque les engagements européens dans le développement fonctionnent sur le principe d'une Europe à deux vitesses. Ainsi, les NEM se sont engagés à s' *«efforcer d'atteindre »* un rapport APD/PNB de 0.17% d'ici 2010 et 0.33% d'ici 2015, tandis que les Quinze *« s'engagent à atteindre »* 0.51% en 2010 et 0.7% en 2015.[1090] Si cette dissociation leur est favorable financièrement, elle les prive néanmoins d'une réelle capacité d'influence, et les confine à un statut de second rang.[1091] Il est par exemple significatif de rappeler qu'aucun des NEM n'est membre du CAD : ce ne sont pas encore des « pairs ».

Le 'retard' apparent des NEM doit être tempéré à la lumière de leur histoire. En effet, la plupart d'entre eux dispose déjà d'une certaine expérience dans la coopération, que ce soit en tant qu'anciens membres du COMECON,[1092] ou du Mouvement des Non-Alignés.[1093] Néanmoins, la Chute du Mur coupe court à ces programmes d'aide à forte coloration 'socialiste'. Les anciens bailleurs deviennent récipiendaires d'aide, principalement européenne,[1094] à l'image de la Pologne qui en 1999 en était encore le 3ème bénéficiaire.[1095] Les NEM se trouvent ainsi dans l'*« unique situation of being recipients of aid from the EU while simultaneously preparing to become donors ».*[1096] En effet, la participation à l'effort international d'APD est une condition *sine qua non* de l'adhésion à l'OCDE[1097]comme à l'UE. Il y a donc contrainte : l'*« altruisme obligatoire »*[1098] est le prix à payer pour sceller leur réintégration à la communauté internationale.

Lors des négociations d'adhésion, les NEM s'engagent à intégrer l'acquis et respecter les engagements communautaires sans aucune dérogation. Ils sont tenus de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique communautaire, d'élaborer ou consolider leurs politiques bilatérales, et de les harmoniser avec celles de l'UE et des autres EM. Pour le représentant d'un NEM, *« la politique de développement reflète notre capacité à suivre et à adopter des politiques européennes qui sont nouvelles pour nous alors que d'autres pays européens sont très engagés ».*[1099] Tous ne sont pas logés à la

---

1090 8817/05. *Conclusions du Conseil sur le Financement du Développement*, 23/24 mai 2005, p.22.
1091HORKY Ondrej. "Development policy in new EU member states. Re-emerging donors on the way from compulsory altruism to global responsibility", *Contribution to the CEEISA* 4th *Convention*, p.8.
1092 Les anciens membres du COMECON (BG, CZ, SK, HU, PL, RO) étaient contraints de fournir une assistance substantielle aux 'pays frères' (Cuba, Vietnam, Mongolie, Angola, Yemen). La Tchécoslovaquie par exemple a octroyé dans les années 80 de l'aide à 136 pays, soit entre 0.7% et 0.9% de son RNB [HORKY, *op cit*, p.2].
1093Membre de l'ex-Yougoslavie, la Slovénie participait au Fond de Solidarité des Non-Alignés [ODI. *Diversity in donorship: the changing landscape of official humanitarian aid. Aid donorship in Central Europe*, Background Paper, 2005, p.8].
1094 *Via* le programme PHARE, qui a couvert tous les NEM sauf Chypre et Malte.
1095 LIGHTFOOT Simon. « Dynamics of EU development policy after enlargement », *European development policy study group*, Discussion paper n°35, 2008, p.3.
1096 CARBONE Maurizio, cité dans LIGHTFOOT, *op cit*, p.3.
1097 La République tchèque a adhéré à l'OCDE en 1995, la Pologne et la Hongrie en 1996, la Slovaquie en 2000. La Slovénie et l'Estonie sont candidates à l'adhésion.
1098 HORKY. "Re-emerging donors on the way from compulsory altruism to global responsibility", *op cit*, p.1.
1099 Entretien.

même enseigne. En effet, si les NEM ont le (ré)-apprentissage du développement en commun, leurs structures, priorités et moyens diffèrent grandement. Avant leur adhésion, l'on distingue les pays n'ayant ni capacités institutionnelles ni cadre politique (CY, MT, LT), d'autres en position intermédiaire (SI, PL, EE, LV) ou avancée (CZ, HU, SK).[1100] Pour Malte par exemple, *« membership to the EU included a paradigm shift with regards to overseas development (…) a sea-change ».*[1101] Le petit poucet des NEM -qui s'appuie sur un personnel de 4 personnes entre La Valette et Bruxelles- compte octroyer son aide prioritairement aux pays de la Corne de l'Afrique, de la Méditerranée et du Moyen-Orient ainsi qu'aux petits États insulaires.[1102] Il n'a pas grand chose à voir avec la balte Lituanie, dont le programme de taille équivalente s'adresse à l'Afghanistan, la Biélorussie, la Géorgie, l'Ukraine et la Moldavie.[1103] Encore moins avec la République tchèque, dont la coopération réactivée en 1995 est *« plus moderne et dynamique que celle de certains anciens ».*[1104]

Mettre sur un pied un programme de coopération au développement constitue *« a serious challenge from political, financial and even psychological perspective, which cannot be limited to formal undertaking of certain obligations ».*[1105] Il faut débloquer des moyens, former du personnel, décider d'un modèle institutionnel, arrêter les orientations et les priorités d'une politique…À ce titre, l'on peut considérer que la phase de démarrage de ces programmes marque une occasion manquée. La Commission a en effet échoué à enrayer la fragmentation et la grégarisation des bailleurs européens. Vu le statut de novices de la majorité des NEM, l'on aurait pu imaginer que, plutôt que de financer de nouvelles structures, ils délèguent la mise en œuvre de leur APD à la Commission ou à d'autres États Membres. Une telle solution aurait été parfaitement en ligne avec les préconisations de la *Déclaration de Paris* et du *Code de conduite* européen. La réaction des NEM n'est pas enthousiaste, comme le relate le Directeur d'EuropeAid : *« We had a roadshow some time ago to convince them that they should not bring to life their own institutions, they should find a donor of their choice in the EU- it does not need to be the Commission- through whom they can work. They did not like that. They said 'come on, friends, you used development cooperation for 40 years to promote your own entreprises in tied aid but now you have seen the light suddenly. Okay, you untie among yourself and work together but we want to build*

1100 DEVELOPMENT STRATEGY, IDC. *The consequences of enlargement for development policy, volume 1*, 2003, p.74.
1101 MFA. *An Overseas Development policy and framework for Humanitarian assistance for Malta*, 2007, p.6.
1102 *Ibid*, p.25-26.
1103 MFA. *Lithuanian development cooperation policy 2007*, 2007, p.4.
1104 Entretien à la DG DEV. L'on peut se reporter aux sites très complets du MAE (www.mzv.cz)et de l'Agence tchèque de développement (www.devcentre.cz) pour le détail des priorités et stratégies. Le MAE tchèque a obtenu que le CAD procède à l'examen de sa politique [*DAC Special Review. Development cooperation of the Czech Republic*, 2007, 23p]. Cette démarche exceptionnelle pour un pays non-membre marque peut-être le préalable à une adhésion.
1105 MFA. *Concept paper on the policy of the Republic of Bulgaria for participation in international development cooperation*, 2007, p.3.

our own constituency. We are using the same argument you used 50 years ago to get development cooperation going'. They are all starting their own agencies. »[1106]

En effet, les NEM n'entendent pas contribuer financièrement sans retirer des bénéfices politiques et économiques de leur engagement. En ce sens, il se conforment tout simplement à la tradition établie par les 'anciens' : *« there is always the underlying question of interest in the world of development. First they ask 'what can we do to help ?', immediately followed by 'what's in it for us ?' ».*[1107] Les retombées ne sont pas que matérielles : devenir bailleur est un rite de passage qui sanctionne la transition vers le 'bon côté du développement', celui de l'Occident. Cela flatte l'ego national, tout en renvoyant au monde une *« positive image»*.[1108] L'ancien Ministre des Affaires étrangères slovaque affirmait ainsi que *« la preuve de notre stabilité est également la capacité de fournir une aide au développement »*.[1109] À leur tour, les NEM revendiquent également leur part de visibilité et d'influence, afin de justifier les dépenses auprès de leurs institutions et citoyens. Comme leurs prédécesseurs, ils entendent donc faire bénéficier leurs 'Suds' de la politique à laquelle ils participent. L'accent est mis sur la stabilisation du voisinage, qui revêt une importance particulière pour ces pays aux confins de l'Union. L'IEVP[1110] leur permet d'allier solidarité et realpolitik car *« l'aide ou la coopération au développement associées à la politique européenne de voisinage (…) cessent d'être simplement des politiques d'aide [et deviennent] un domaine émergent très prometteur pour la politique étrangère »*.[1111] La Commission échoue donc à convaincre les NEM de renoncer à faire valoir des intérêts qui compliquent singulièrement la cohésion (douze nouveaux bailleurs) et la cohérence (déliement, priorité vers les PMA et l'Afrique) de la politique européenne de développement. Cet échec apporte la preuve, si elle était encore nécessaire, de la 'sensibilité' du développement.

De plus, les États membres et la Commission ont failli à leur devoir de solidarité communautaire. En effet, lors des négociations d'adhésion, le chapitre sur la coopération au développement est expédié, voire passé sous silence.[1112] Certains NEM prétendent ainsi ne pas avoir été informés des obligations contractées dans ce domaine,[1113] alors que d'autres ont pu

---

[1106] HOUSE OF COMMONS. *EU development cooperation and external relations policy*. Oral evidence taken before the International Development Committee on Tuesday 6 December 2005. Witness: Mr Koos Richelle.
[1107] Entretien à EuropeAid.
[1108] POLISH AID. *Development co-operation Poland. Annual Report 2006*, August 2007, p.4.
[1109] KUKAN Eduard. "La Slovaquie après son adhésion à l'Union européenne : équilibre, stabilité et adéquation", *Revue internationale et stratégique*, 2006/1, n°61, p.66.
[1110] Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat. Il représente 26% de l'assistance extérieure dans les Perspectives financières 2007-2013 (si l'on inclut le FED, cette part tombe à 17%).
[1111] MADE Vahur. "La conception estonienne de la politique étrangère et des relations internationales", *Revue internationale et stratégique*, 2006/1, n°61, p.183.
[1112] ODI. *Diversity…op cit*, p.11. Le développement est traité comme le « 32ème chapitre » (il y en a 30).
[1113] LIGHTFOOT, *op cit*, p.3.

négocier un 'drapeau vert' malgré leur non-préparation évidente.[1114] À la Commission, l'on reconnaît d'ailleurs qu' *« on a été nuls : on s'est rendu compte vers la fin des négociations qu'on n'avait pas parlé de développement (…) Ce n'était pas un dossier fondamental, ni une priorité politique ».*[1115] Une *Task force* «Élargissement et coopération au développement » est finalement créée en 2003, soit un an à peine avant l'élargissement. Seuls quelques États (AT, BE, DE, NL…) y contribuent activement, offrant des formations et partageant leurs expériences avec les futurs NEM.[1116] Quant à la DG DEV, *« c'était une catastrophe : on a pris trois sous-fifres de la maison pour leur faire des conférences et leur expliquer la vie. Ca a donné une image négative alors qu'on aurait dû investir et leur faire un programme de capacity-building ».*[1117] Ce sont en fait le PNUD et la coopération canadienne (CIDA) qui, *« plus clairvoyants et plus avancés que l'UE sur les besoins en coopération au développement des NEM »,* se chargent de les soutenir *: « incroyable mais vrai, alors que c'est l'UE qui pilote son propre élargissement ».*[1118]

L'on peut comprendre qu'une telle entrée en matière ait attisé la méfiance et l'individualisme des NEM, contraints dans le même temps de bâtir leurs politiques et d'apprendre à défendre leurs préférences dans la négociation européenne.

[1114] Entretien dans une Représentation permanente. C'est le cas notamment de la Roumanie.
[1115] Entretiens à la DG DEV (la première et la seconde parties sont issues de deux entretiens différents).
[1116] Contribution de Sam BIESEMANS, délégué de la DGCD à la Task Force UE Élargissement et Développement, *Audition publique de la Commission Développement du Parlement européen « New EU Donors »*, 30 janvier 2007, p.1. Pour une analyse plus détaillée de la question, voir Annexe XXIV. Développement et élargissement .
[1117] Entretien à la DG DEV. Nous avons gardé le terme péjoratif de « débiles » pour ne pas dénaturer le témoignage. Il s'agit naturellement d'une opinion subjective.
[1118] Contribution de Sam BIESEMANS, *op cit*, p.1.

Titre II. La négociation intergouvernementale, étape cruciale

A. Le Conseil, arène méconnue de fabrication de l'européen

Le caractère potentiellement destructeur du « je » est tempéré par l'existence d'un espace de négociation chargé de fabriquer du compromis à partir des préférences nationales : le Conseil de l'Union européenne. C'est en effet au Conseil, l'instance intergouvernementale du triangle institutionnel, que les représentants des États membres négocient. La coopération au développement étant pilotée par la méthode communautaire, l'initiative revient à la Commission. Une fois sa proposition adoptée par le Collège des Commissaires, elle est transmise au Conseil (et le cas échéant au Parlement dans le cadre de la co-décision)[1119] qui l'amende jusqu'à adopter la proposition définitive. L'on sait peu de choses sur le processus de décision du Conseil, *« boîte noire »*[1120] où les négociations se tiennent à huis clos sans que beaucoup de détails ne filtrent. Quelques travaux ont contribué à partiellement lever le voile sur les coulisses de l'institution,[1121] mais aucun ne se penche spécifiquement sur le domaine de la coopération au développement.

Il s'avère donc parfois ardu de cerner les grandes lignes du jeu, tant les positions des joueurs sont travesties par la langue de bois diplomatique. Il est évident qu'aucun État ne se prononce 'contre' la coopération au développement ou 'contre' davantage de coordination et de complémentarité à l'échelle européenne. Il est tout aussi évident qu'en coulisses lesdits États sont inégalement disposés à s'engager, d'autant que les 'pro-développement' ne sont pas forcément les 'pro-européens'. En outre, certains exercent plus ou moins d'influence dans les négociations que leur poids dans la pondération des voix ne l'augure. Leur réputation, leur engagement, leurs alliances…expliquent ce décalage. Or, ces facteurs varient de secteur en secteur, et l'on n'a que très peu d'informations sur celui du développement, exception faite de certains auteurs ayant

---

[1119] Rappel : Nous avons pris la décision -contestable- de ne pas analyser l'action du Parlement européen. D'abord pour des raisons pratiques de temps, de moyens et de délimitation du terrain. Ensuite et surtout parce *« the key actors in EU development policy are the Commission and the Council (…) the European Parliament plays a marginal role »* [CARBONE, *op cit*, p.48,50]. En effet, le PE est essentiellement doté de pouvoirs budgétaires et de contrôle (mais pas sur le FED, ce qui réduit considérablement son rôle), qui relèvent davantage de la supervision de la mise en œuvre que de la décision politique. Son mandat législatif, s'il s'est largement accru avec la codécision (art.179 TCE) n'a pas encore pris sa pleine mesure. Dans nos entretiens, le Parlement, y compris par exemple à propos des négociations du *Consensus*, n'a été que très rarement mentionné. En outre, notre démonstration s'attache aux tensions entre le national et le communautaire, et le PE n'y a pas pleinement sa place, n'étant ni vraiment l'un, ni vraiment l'autre.

[1120] WALLACE Helen. "Exercising power and influence in the European Union: the roles of Member States", *in* BULMER, LEQUESNE, *op cit*, p.32: *« Currently the Council is something of a 'black box' since it still meets mostly in secret »*.

[1121] En particulier : HAYES-RENSHAW Fiona, WALLACE Helen. *The Council of Ministers*. New York : Palgrave Mc Millan, 2006 [2nd ed], 392p; WESTLAKE Martin. *The Council of the European Union*. London: Cartermill, 1995, 415p ; NAURIN Daniel, WALLACE Helen (eds). *Unveiling the Council of the European Union. Games governments play in Brussels*. Basingstoke : Palgrave McMillan, 2008, 344p. Il convient également de mentionner l'initiative de l'Université de Göteborg, qui a lancé le site *Research data on the Council of the European Union* (http://www.councildata.cergu.gu.se/).

néanmoins esquissé un panorama des forces en présence.[1122] Le récent ouvrage de Carbone offre même une restitution circonstanciée de certaines négociations (volume de l'aide, biens publics mondiaux, déliement)[1123] et un très bref aperçu de celles du *Consensus* et du *Code de conduite.*[1124]

Afin d'apporter un éclairage complémentaire, nous avons choisi de nous concentrer sur l'arène de négociation qui nous paraît constituer l'échelon le plus pertinent dans la hiérarchie du Conseil : les groupes de travail, ou *« foundations of the building [that] support the upper echelons of the edifice »*.[1125] La structure du Conseil est pyramidale : le Coreper (Comité des Représentants Permanents) prépare les travaux des ministres qui se réunissent ensuite pour adopter les décisions ou éventuellement les transmettre à l'échelon suprême, le Conseil européen.[1126] Or, le Coreper a la possibilité de mandater des groupes de travail spécialisés, permanents ou *ad hoc*, qui l'appuient dans ses travaux. Instances méconnues, ces groupes constituent pourtant *« le nerf de la production des politiques européennes»*,[1127] comme en témoigne l'intérêt académique croissant qu'ils suscitent.[1128]

L'on recense 158 groupes et comités préparatoires, dont 36 dans le champ des Affaires étrangères.[1129] Un groupe revêt un intérêt crucial : il s'agit du CODEV (ou DEVGEN), en charge de la coopération au développement. Groupe permanent, il se réunit une à deux fois par semaine pour débattre des propositions de la Commission. Le CODEV est composé de fonctionnaires (un ou deux par État) issus des Représentations permanentes et chargés de la coopération au développement[1130] ; d'un représentant de la Commission (DG DEV) convié à présenter et défendre sa proposition ; et d'un représentant du Secrétariat général du Conseil (DG E) susceptible de fournir assistance et médiation. C'est là que les représentants nationaux découvrent pour la première fois les propositions de la Commission et ont l'occasion de les discuter article

---

1122 BALLEIX, *op cit*, p.32-33 ; KESSLER, *op cit*, p.27-28 ; travaux de Jan ORBIE…
1123 CARBONE, op cit, chapitres 3 (volume of aid), 4 (global public goods) et 5 (untying of aid).
1124 *Ibid*, p.55-59.
1125 HAYES-RENSHAW, WALLACE, *op cit*, p.96.
1126 Dans le domaine de la coopération au développement, les représentants permanents siègent au Coreper II et les ministres se rencontrent en formation CAGRE (Affaires Générales et Relations extérieures).
1127 FOUILLEUX Eve, MAILLARD Jacques de, SMITH Andy. « Les groupes de travail du Conseil, nerf de la production des politiques europénnes ? », *in* LESQUESNE, SUREL (dir), *op cit,* 2004, p.143.
1128 Voir par exemple : BEYERS Jan, DIERICKX Guido. "The working groups of the Council of the EU : supranational or intergovernmental negotiations?", *JCMS*, 1998, n°3, p.289-317 ; SCHÄFER Gunther (ed). *Governancy by Committe : the role of Committes in European policymaking and policy implementation*. EIPA Research Paper, 2000, 136p ; EGEBERG Morten, SCHAEFER Guenther, TRONDAL Jarle. « The many faces of EU Committee governance », 2003*, CES Working Paper n°4*, 34p ; HÄGE Frank. « Committe decision-making in the Council of the EU», *European Union Politics*, 2007, n°3, p.299-328.
1129 5869/10. *Inventaire des groupes et comités participant aux travaux du Conseil*, 29/01/10. Dans le domaine du développement, outre le CODEV, il existe plusieurs groupes géographiques (ACP, COAFR, COAL, COASI…) ou thématiques (ONU, SPG, Préparation des conférences internationales, Droits de l'homme…).
1130 En fonction des RP, ils peuvent occuper le rang de Conseiller, de Secrétaire, d'Attaché… Dans certaines RP, il existe de véritables équipes (3 ou 4 personnes) en charge de la coopération (FR, UK, DE, SE, IT, NL) alors que dans d'autres un seul fonctionnaire est responsable (les NEM, mais aussi l'Espagne jusqu'en 2008). C'est important car la capacité des EM à s'investir dans les nombreux groupes de travail est évidemment dépendante des moyens dont ils disposent. Cela permet également de jauger l'importance conférée par chaque État au développement.

par article. L'on n'y vote pas, mais l'on y discute afin d'identifier les problèmes, de confronter les points de vues nationaux et de réduire les conflits. L'objectif est de rédiger les premiers jets de législation et de conclusions du Conseil.

Théoriquement, le CODEV occupe donc une fonction 'technique' soumise à l'approbation des échelons supérieurs à teneur plus 'politique'. Dans la pratique, la démarcation est bien plus trouble. En effet, les groupes de travail se contentent rarement de déminer le terrain : *« le plus souvent, le texte n'est transmis au Coreper que lorsqu'aucun accord n'a pu être trouvé au sein du groupe ».*[1131] Autrement dit, les groupes de travail *« frequently represent the only real opportunity for a member state to have its view taken into account and reflected in the final wording of the piece of legislation (…) since agreement reached at this level is rarely unpicked at the level of the Coreper or the Council itself ».*[1132]

Selon Wessels, environ 80% des décisions du Conseil seraient *de facto* prises au niveau des groupes de travail[1133] ; pour Hayes et Renshaw,[1134] la proportion est proche de 70%. Dans le travail le plus récent et le plus exhaustif,[1135] Häge juge ces chiffres excessifs et estime le ratio à 43%. Il souligne par ailleurs les variations considérables entre secteurs politiques plus ou moins sensibles. Carbone avance que *« considering that proposals in EU development are always politically sensitive, a higher ratio than in other policy areas (though still small in absolute terms) is passed on to Coreper ».*[1136] D'après un fonctionnaire national siégeant au CODEV, la proportion est de *« plus de 50% et moins de 80% ».*[1137] La situation est d'autant plus complexe qu'un dossier transmis au Coreper peut revenir au CODEV pour y être rediscuté ; les allers-retours entre différents échelons sont nombreux. Une certitude demeure : le CODEV constitue une arène déterminante dans la prise de décision au Conseil. En effet, *« it is precisely at this level that most European legislation is made, where most lobbying takes place, and where most of the 'national interest' is defined and decided ».*[1138] Une étude des dynamiques du CODEV permet ainsi de déceler les préférences nationales dans leur incarnation 'brute', alors que les intérêts et les pressions sont encore affirmés de façon explicite, avant que les aspérités ne soient gommées par la négociation et le compromis.

1131 Voir FOUILLEUX, MAILLARD, SMITH, *op cit*, p.157.
1132 HAYES-RENSHAW, WALLACE, *op cit*, p.100.
1133 WESSELS Wolfgang. « The EC Council : the Community's decisionmaking center », *in* KEOHANE, HOFFMANN, *op cit*, p.80.
1134 HAYES-RENSHAW, WALLACE, *op cit*, p.40.
1135 HÄGE Frank. « Who decides in the Council of the European Union ? », *JCMS*, 2008, vol 46, n°3, p.533-558.
1136 CARBONE, *op cit*, p.51.
1137 Entretien dans une Représentation permanente.
1138 SPENCE David. "The role of the national civil service in European lobbying: the British case", *in* MAZEY Sonia, RICHARDSON Jeremy. *Lobbying in the European Community.* Oxford: Oxford University Press, 1993, p.50.

C'est pourquoi nous avons choisi, afin d'obtenir la reconstitution la plus fidèle possible des dynamiques de négociation, de nous appuyer principalement sur des entretiens avec les acteurs siégeant au CODEV. Nous ne prétendons pas mener un travail de politiques publiques, ou encore moins une étude quantitative scientifique. La méthode est qualitative : la parole laissée aux acteurs permet de recueillir les différents récits et perceptions de la négociation, avec tous les biais que cela implique. Néanmoins, l'échantillon de quinze représentants nationaux[1139] sur lequel nous nous appuyons peut être qualifié de représentatif, dans la mesure où y figurent plusieurs membres de chaque 'bloc'. S'y ajoutent quatre fonctionnaires de la DG DEV ayant défendu les propositions de la Commission au CODEV. En outre, nous avons effectué des recoupements entre les différentes versions, ainsi qu'avec la littérature existante, afin d'éviter de sombrer dans l'anecdote ou la caricature. Le tableau obtenu est cohérent, et nous paraît pouvoir proposer une représentation satisfaisante des dynamiques du CODEV.

B. Entre compétition et coopération : coalitions, alliances et rivalités

Pour gagner les confrontations au Conseil, il faut des alliés : *« the power game in the EU is all about finding support »*.[1140] Un État membre, aussi 'grand' soit-il, ne peut imposer seul sa décision dans un jeu à 27+1 joueurs. La dynamique collective est d'autant plus complexe qu'à mesure que le nombre de participants augmente, de nouvelles préférences s'agrègent, parfois en contradiction avec les compromis durement arrachés dans le cadre de la configuration précédente. Les clivages se durcissent : c'est alors qu'il est vital de réunir des soutiens, qu'ils soient conjoncturels ou établis, afin de défendre sa position. Ce phénomène de *coalition-building* est donc d'autant plus pregnant que le sujet est conflictuel[1141] : il constitue un préalable indispensable au compromis dans la mesure où il *« simplify complex negotiations by reducing the range of alternative options and by identifying the strengh or weakness of particular groups »*.[1142] La question est de savoir comment et pour combien de temps ces groupes se forment, s'ils sont équilibrés, comment ils fonctionnent et dans quelle mesure ils influent sur la négociation.

[1139] Nous avons rencontré les représentants des pays suivants : Allemagne, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Suède. Certains siègent uniquement au CODEV, d'autres au groupe ACP, et plusieurs couvrent les deux groupes (voire plus). Voir Annexes bibliographiques : Liste des entretiens.

[1140] SIDA. *The European Community's external actions. A development perspective*. Stockholm: Edita, 2005, p.67.

[1141] ELGSTRÖM Ole, BJURULF Bo, JOHANSSON Jonas, SANNERSTEDT Anders. "Coalitions in European Union negotiations", *Scandinavian Political Studies*, 2001, vol 24, n°2, p.115.

[1142] HAYES-RENSHAW, WALLACE, *op cit*, p.303.

Une coalition institutionnalisée face à deux blocs 'naturels'

Partons de la définition d'une coalition : *« a coalition is defined as a set of actors that coordinate their behavior in order to reach goals they have agreed upon ».*[1143] Dans cette acceptation, il n'existe véritablement qu'une coalition au CODEV : celle des auto-désignés *like-minded countries* (LMCs). Cependant, il convient de rappeler que cette coalition trouve son origine dans l'histoire onusienne, et non pas communautaire. Plus précisément, il faut remonter au temps des négociations du Nouvel Ordre Économique International à la CNUCED.[1144] Face aux propositions du G77, un groupe de pays (Danemark, Finlande, Norvège, Pays-Bas, et Suède) se sent dès 1964 uni dans une *« consistently more constructive and responsible approach »*[1145] que les grandes puissances occidentales. Cette convergence de vues et de votes *« conferred to the group the reputation of being progressive ».*[1146] Les Ministres de la Coopération néerlandais (Jan Pronk) et norvégien (Thorvald Stoltenberg) décident alors d'unir leurs forces et de constituer un groupe 'progressiste'. La première réunion a lieu à Stockholm en 1975, et le nom de *like-minded countries* est adopté en 1976 ; dès lors, le groupe grandit et se réunit informellement deux fois par an.[1147]

La notion de *like-mindedness* a depuis fait son chemin : elle est par exemple adoptée par le *« like-minded caucus »* soutenant la Convention d'Ottawa et l'instauration de la Cour Pénale Internationale[1148] comme par le *« like minded group »* de la Commission des Droits de l'Homme à l'ONU, qualifié par une ONG de *« loose alliance of human rights violators ».*[1149] Il est néanmoins important de souligner qu'elle fait historiquement référence à un groupe (auto)-considéré comme d'avant garde, ambitionnant de *« lead the way towards a globally responsible security and development policy ».*[1150] Elle est donc ancrée dans la problématique des questions de développement et des rapports Nord/Sud, réunissant à l'origine un ensemble de puissances moyennes *européennes* dont la tradition diplomatique, particulièrement en matière de développement, s'apparente au *humane*

1143 ELGSTRÖM, BJURULF, JOHANSSON, SANNERSTEDT, *op cit*, p. 113.

1144 DOLMAN Antony. "The like-minded countries and the new international order: past, present and future prospects", *Cooperation and Conflict*, 1979, vol 14, n°57, p.58-85 ; LOVBRAEK Asbjorn. « International reform and the like-minded countries in the North-South dialogue 1975-1985 », *in* PRATT Cranford. *Middle-power internationalism : the North-South dimension.* Kingston, Canada : McGill-Queen's University Press, 1990, p.25-48.

1145 DOLMAN, *op cit,* p.63.

1146 *Ibid*, p.60.

1147 Dans le contexte particulier du NOEI, la liste des *like-minded* fluctue (sauf les membres originels) au gré des négociations et des gouvernements. En 1984 par exemple, l'on compte ainsi 12 LMCs : les cinq *core* Nordiques auxquels se greffent l'Autriche, l'Australie, la Belgique, le Canada, la France, l'Irlande et l'Italie.

1148 Voir par exemple : COOPER Andrew, ENGLISH John, THAKUR Ramesh. *Enhancing global governance : towards a new diplomacy?.* Tokyo, NY: United Nations University Press, 2003, 308p.

1149 *Written statement by the South Asian Human Rights Documentation Centre*, United Nations Economic and Social Council, E/CN.4/2003/NGO/161, 15 March 2003.

1150 DOLMAN*, op cit,* p.69.

internationalism.[1151] Or, certains de ces pays (DK, NL) appartiennent déjà à la CEE lors de la création du groupe. Ils se trouvent ainsi en porte-à-faux entre une position commune à laquelle il faut se ranger (notamment sur le commerce, mais aussi Lomé par exemple) et le *« world of difference »*[1152] qui les sépare de leurs partenaires européens et les rapproche des LMCs. Trente ans plus tard, l'adhésion à l'UE de la Suède et de la Finlande bouleverse les équilibres : la coalition *like-minded* s'invite dans la politique européenne de développement.

En premier lieu, les LMCs importent leur tradition de coordination. Elle s'opère à deux niveaux : dans les capitales nationales et à Bruxelles. L'impulsion politique est donnée aux plus hauts niveaux nationaux : *« We definitely coordinate our positions at the political level. »*[1153] Les LMCs se rencontrent tous les six mois dans une capitale tournante, et éventuellement *« at times when it is appropriate to think about Council outcomes »*.[1154] L'essentiel de la coordination a néanmoins lieu à Bruxelles, tel que le relate un conseiller : *« Normally one or two countries take the initiative and we have a joint meeting. We try to see if there is enough room for a common position. Then we try to write a common paper which we bring to the CODEV. It's defended by one of the countries while the others align. We can't always come up with a joint paper or position. But when we can, it's quite effective »*.[1155]

Les membres du réseau LMC assurent tous que *« there's no formality at all when coordinating, we just basically say the same thing »*.[1156] Il semblerait néanmoins qu'ils minimisent le degré de formalité et de sophistication de leur alliance. D'après une étude des groupes de travail PESC : *« Attendants often arrange in detail the strategy (…) when each of them would intervene, what they would say, and how they would reply to other delegations. As a consequence, the formal meeting is reduced to a mere representation of these 'roles' »*.[1157] Un conseiller admet d'ailleurs l'importance de cette répartition des rôles, qui sert également à ménager son capital dans les négociations: *« If I feel I've spoken too much and don't want to annoy the Presidency, I'll ask one of the others to talk on my behalf and will just nod my assent. It happens several times a week»*.[1158] Rompant avec le discours de la coordination informelle et quasi-

---

[1151] À ce sujet, l'on peut se reporter aux travaux du *Western Middle powers and global poverty project*, notamment : PRATT, *op cit*, 1990 ; STOKKE Olav. *Western middle powers and global poverty: the determinant of aid policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: Norvegian Institute for African Studies, 1989, 355p. L'hypothèse d'une corrélation entre les traditions social-démocrates d'État providence et la solidarité internationale est également avancée dans : LUMSDAINE David. *Moral vision in international politics: the foreign aid regime 1949-1989*. Princeton : Princeton University Press, 1993, 355p ; NOEL Alain, THÉRIEN Jean-Philippe. "From domestic to international justice: the Welfare State and foreign aid", *International Organization*, vol 49, n°3, Summer 1995, p. 523-553.
[1152] DOLMAN, *op cit*, p.63. C'est d'ailleurs pour cela que le groupe n'a pas été formellement institutionnalisé.
[1153] Entretien dans une Représentation permanente
[1154] Entretien dans un Ministère national
[1155] Entretien dans une Représentation permanente
[1156] Entretien dans une Représentation permanente [différent du précédent].
[1157] JUNCOS Anna, POMORSKA Carolina. « Playing the Brussels game : strategic socialisation in the CFSP Council Working Groups », *European Integration Online Papers (EIOP)*, 2006, vol 10, n°11, p.7.
[1158] Entretien dans une Représentation permanente.

accidentelle, il reconnaît que l'alliance LMC joue un rôle primordial dans sa stratégie : *« I'm annoyed and nervous if there's been no coordination with others before meetings ».*[1159]

L'on peut donc raisonnablement affirmer que les LMCs forment une coalition de joueurs qui coordonnent leur action afin d'atteindre des objectifs communs.[1160] Il convient maintenant de s'interroger : qui sont ces *like-minded* ? Et quels sont leurs objectifs ? La réponse est plus complexe qu'il n'y paraît. En effet, un nombre croissant d'EM s'agrègent progressivement au groupe, attirés par son *« modèle séduisant, neutre et cohérent ».*[1161] La coalition, conçue à l'origine comme un noyau d'éclaireurs 'progressistes', devient aux yeux de certains *« too big and too diffuse ».*[1162] Il y a donc plusieurs groupes au sein même des LMCs, et tous ne sont pas systématiquement invités à toutes les réunions.[1163] Le premier cercle est composé du *hardcore* historique, à savoir les « Nordiques » (Suède, Danemark, Finlande, Pays-Bas), pour qui cette coalition est cruciale : *« We are small. We know that if we want to have an impact on the decisions, we can only achieve it by working with like-minded Member States. That is very clearly our strategy ».*[1164] Viennent ensuite le Royaume-Uni et l'Irlande. Le cas du Royaume-Uni est polémique. Si les Nordiques le situent dans le second cercle, les observateurs non-LMCs s'accordent à dire que ce 'Grand' n'a pas seulement intégré la coalition, il en a pris les commandes : *« Le Royaume-Uni est fort sur sa capacité d'entraînement. Ses positions sont souvent défendues par des satellites like-minded qui font une partie du boulot. Le représentant anglais n'a même pas besoin de parler».*[1165] Quoiqu'il en soit, son intronisation récente dans le camp des LMCs modifie profondément les équilibres en leur faveur.

Un troisième cercle est constitué des EM faisant « formellement » partie du groupe mais divergeant sur un ensemble de questions : l'Allemagne, le Luxembourg, la Belgique et, dans une moindre mesure, l'Autriche. Pour comprendre pourquoi ces trois pays ne sont que partiellement *like-minded*, il faut s'arrêter sur les objectifs du groupe. Officiellement, il s'agit de *« pousser les partenaires à adopter les bonnes pratiques et à s'engager davantage pour le développement ».*[1166] En coulisses, les LMCs sont accusés de *« nier toute dimension européenne à la coordination de l'aide »*[1167] car *« ils ne sont pas du tout intéressés par une vision commune, mais seulement par l'influence qu'ils peuvent exercer sur les orientations*

1159 *Ibid.*
1160Voir par exemple : *Joint position paper on Development co-operation in the new Treaty for the European Union*, signed by the Ministers of Austria, Belgium, Germany, Ireland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom, May 1st 2003.
1161 Entretien dans une Représentation permanente.
1162 Entretien dans un Ministère national.
1163 Il arrive d'ailleurs parfois qu'il y ait désaccord complet : c'est le cas sur la budgétisation du FED, ou sur le recours à l'aide budgétaire. Certains peuvent aussi se révéler plus frileux dans un certain domaines : l'Irlande sur la cohérence avec l'agriculture, le Danemark sur le déliement de l'aide…
1164 Entretien dans une Représentation permanente.
1165 Conversation informelle au Conseil [le mot utilisé n'était pas « satellite » mais « caniche »].
1166 Entretien dans une Représentation permanente.
1167 Entretien dans une Représentation permanente.

de la politique ».[1168] Une dimension 'anti-européenne' que ne partagent pas, nous l'avons dit, les diplomaties allemande, belge et luxembourgeoise. S'ils sont *« like-minded en termes de bonnes pratiques »*[1169] et *« soutiennent les LMCs sur l'objectif de lutte contre la pauvreté dans le cadre du développement durable »,* ils sont également *« europhiles »* et *« croient en l'approche communautaire ».* En résumé : *« we are a true part of the LMCs, but we don't share everything ».* Amenés à définir leur positionnement sur l'échiquier, ils se décrivent donc comme *« in the middle », « intermédiaire »* et *« carrefour ».*

Il n'en demeure pas moins que la coalition *like-minded* est extrêmement influente : redoutablement bien organisée, elle regroupe souvent deux des trois 'Grands', appuyés par les États les plus activistes et 'légitimes' dans le champ du développement. Son impact sur la réforme de la politique de la Commission et son rôle moteur dans les engagements pris (financement de l'aide, déliement, lutte contre la pauvreté, PMA…) sont indéniables. De plus, les LMCs peuvent également souvent compter sur le soutien du Parlement européen et de sa Commission du Développement.[1170] Sans surprise, la pregnance des LMCs au CODEV suscite à la fois envie et ressentiment : *« Les like-minded sont extrêmement structurés, et je leur tire mon chapeau. Ils jouent sur l'effet de masse et arrivent à peser. Nous n'avons pas la même capacité d'entraînement».*[1171]

La rancune est d'autant plus tenace que les LMCs[1172]ont affublé leurs 'adversaires' d'un sobriquet quelque peu dérogatoire : le « Club Med », regroupe ainsi la France, l'Espagne, l'Italie, le Portugal, la Grèce, et parfois Malte et Chypre. Outre le jeu de mots, ce surnom suggère une nature dilettante qui n'est pas sans correspondre à la réalité. En effet, les représentants du Club Med[1173] reconnaissent eux-mêmes qu'ils ne sont que très peu, voire pas, coordonnés : *« il n'y a pas de coordination systématique. Quelques fois on s'appelle avant, mais c'est très rare. On se connaît, on n'a pas besoin de se parler, les choses se font naturellement ».*[1174] Comment expliquer cette non-coordination, alors que les alliances sont de plus en plus vitales dans le jeu européen ? *« Le Club Med n'est pas aussi coordonné que les LMCs parce qu'on a souvent des intérêts très différents (…) La France et le Portugal sont très impliqués en Afrique, l'Espagne et la Grèce moins. Dans les LMCs, il n'y a qu'une seule grande puissance et*

[1168] Entretien à la DG DEV.
[1169] Les citations suivantes sont issues d'entretiens dans les RP allemande, belge et luxembourgeoise.
[1170] Divers entretiens. Par ailleurs, la lecture des comptes-rendus des réunions de la Commission Développement (documents internes à la Commission européenne) laisse transparaître une implication particulièrement saillante de quelques parlementaires issues de pays LMCs : Mlles Kinnock (UK) et Martens (NL), Mr Deva (UK), Gahler (DE), Mitchell (UK), Van den Berg (NL), Wijkmans (SE)… À noter néanmoins que la Présidence est assurée par des 'latins' : Mme Morgantini (IT) jusqu'en 2007, Mr Borrell Fontelles (ES) jusqu'aux élections européennes de juin 2009, à la suite desquelles Mme Joly (FR) assure la fonction.
[1171] Entretien dans une Représentation permanente.
[1172] Les Britanniques revendiquent la paternité de cette trouvaille (multiples entretiens).
[1173] Ils ont fini par s'approprier le surnom, même s'il fait inégalement sourire…
[1174] Entretien dans une Représentation permanente [traduction personnelle].

c'est le Royaume-Uni. Chez nous, il y en a plusieurs ».[1175] Une analyse partagée par les représentants concernés qui concluent, même s'ils le « regrettent », que *« face aux like-minded, on n'arrive pas à créer des alliances structurées et fortes, seulement des coalitions ponctuelles (…) On se retrouve uniquement sur des intérêts communs* ».[1176] En fait, il semblerait ces pays se rassemblent davantage pour préserver d'autres intérêts (agricoles en particulier) et freiner des initiatives contraignantes que pour défendre une vision commune du développement. Par contre, ils se rejoignent dans leur attitude nettement plus pro-européenne que les LMCs : ils *« font front quand il y a une attaque contre l'esprit européen ».*[1177] Il serait néanmoins abusif de qualifier le Club Med de coalition structurée -l'on devrait plutôt évoquer une alliance récurrente.

Propulsés entre ces deux blocs 'rivaux', les NEM ne font pas figure de troisième force. À l'image du Club Med, il y a *« common interests but no coordination, except maybe for the Baltics ».*[1178] Ils se retrouvent, sans que cela soit le fruit d'un travail de concertation, lorsqu'il s'agit de défendre les bénéficiaires de leur voisinage, ou d'éviter d'avoir à prendre de nouveaux engagements, particulièrement financiers. Pour le reste, ils s'agrègent aux groupes, sans qu'on ne les démarche activement. Seule l'Allemagne est particulièrement sensible à leurs préoccupations, notamment géographiques. Certains sont complètement marginalisés : *« my impression is that they don't need us, not even for voting (…) only one representative approached me to collaborate ».*[1179] Ils trouvent alors un allié naturel en la Commission, toujours prête à engranger des soutiens supplémentaires. Des 'Grands' comme la Pologne ont plus de latitude : *« Poland's positioning depends on the issue. In many cases our position is similar to France, as in pro-European but defending our own interests when needed ».*[1180] La République tchèque et la Slovaquie, considérés parmi les plus 'dynamiques' des NEM, *« often cooperate with and support the LMCs ».*[1181]

L'espace de coopération/compétition au CODEV

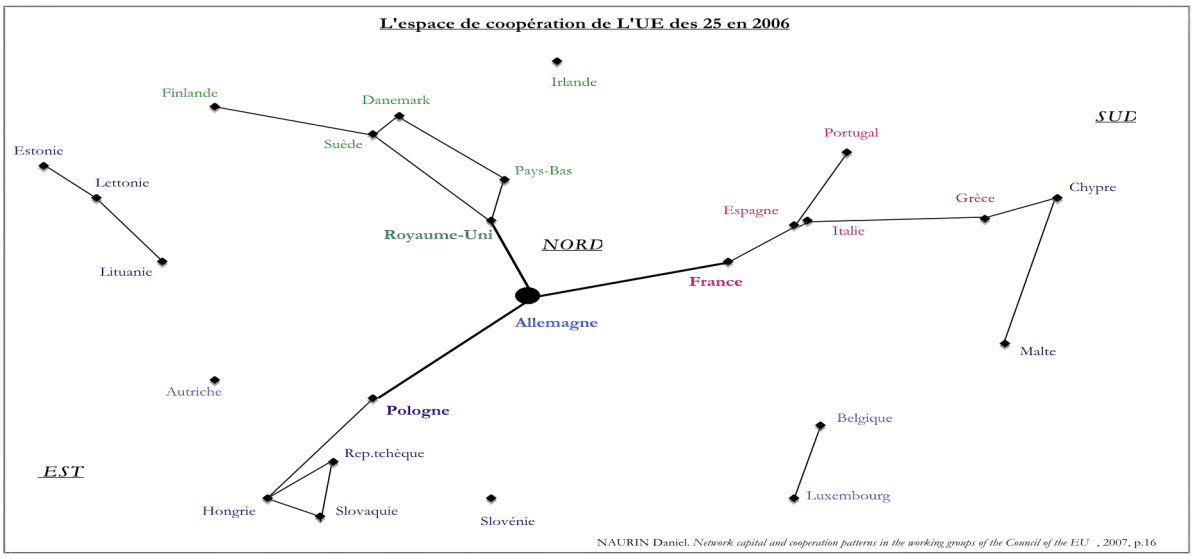
En somme, l'on distingue au CODEV une alliance forte et institutionnalisée (LMCs) ; une coalescence aléatoire d'États aux intérêts similaires qui font « naturellement » bloc (Club Med) ; des électrons libres pivots (BE, DE, LU) ; et des marginaux atomisés (NEM). Les deux

---

[1175] Entretien dans une Représentation permanente. On peut notamment évoquer la compétition franco-espagnole pour le leadership dans la région méditerranéenne (BARBÉ, *op cit*, p.125). Ou l'isolement en Amérique latine de l'Espagne, qui estime que *« la France se trompe »* de ne pas la rejoindre [Entretien].
[1176] Entretien dans une Représentation permanente.
[1177] Entretien à la DG DEV.
[1178] Entretien dans une Représentation permanente.
[1179] Entretien dans une Représentation permanente.
[1180] Entretien dans une Représentation permanente.
[1181] Entretien à la DG DEV, confirmé par plusieurs Conseillers (LMC et Club Med). Il n'a par contre pas été fait mention de l'allégeance des Hongrois, le troisième NEM « dynamique ».

derniers blocs, plus mouvants, tendent à s'agréger aux deux premiers –ce qui revient alors *grosso modo* à un clivage Nord/Sud. Cela concorde avec l'état de l'art existant sur les coalitions au Conseil,[1182] qui conclut à la prévalence de la *« North/South dimension as the main line of contestation within the EU »,*[1183] avec une possibilité d'un *« North-South-East pattern in the long term ».*[1184] Quelques soient l'arène et le domaine de négociation, les coalitions *« tend to be surprisingly fixed (…) with a Nordic-British axis, sometimes spiced with Dutch and German presence ».*[1185] Une explication rationnelle en termes d'intérêts et de préférences contribue, mais ne peut suffire, à expliquer cette persistance. Par exemple, l'ancrage de la Finlande dans le groupe des LMCs, malgré des performances nettement en-deçà, laisse à penser que d'autres facteurs (culture,[1186] idéologie,[1187]confiance[1188]) entrent également en ligne de compte. Intégrant ces facteurs, Naurin esquisse une physionomie de l'espace de coopération du Conseil qui cadre bien avec ce que nous observons au CODEV :

« Dominating the political arena of the EU15 Council is a North-Core triangle, which includes the UK, the Netherlands and Sweden and a South-Core triangle with France, Spain and Italy. Visibly holding the two triangles together, with one arm in both camp, is Germany(…)Germany's bridge building role is even more striking now as it connects not only the North and South but also East"[1189]



1182 ELGSTRÖM, BJURULF, JOHANSSON, SANNERSTEDT, *op cit* ; KAEDING Michael, SELCK Torsten. « Mapping out political Europe : coalition patterns in EU decision-making », *International Political Science Review*, 2005, n°3, p.271-290 ; MATTILA Mikko, LANE Jan-Erik. "Why unanimity in the Council? A roll call analysis of Council voting", *European Union Politics*, 2001, n°1, p.31-52 ; THOMSON Robert, BOEREFIJN Jovanka, STOKMAN Frans. « Actor alignments in European Union decision making », *European Journal of Political Research*, 2004, n°2, p.237-261 ; ZIMMER Christina, SCHNEIDER Gerald, DOBBINS Michael. « The contested Council : conflict dimensions of an intergovernmental EU institution », *Political Studies*, 2005, n°2, p.403-42 ; NAURIN Daniel. "Network capital and cooperation patterns in the Working Groups of the Council of the EU", *EUI Working Papers,* RSCAS 2007/14, 35p.
1183 ZIMMER, SCHNEIDER, DOBBINS, *op cit*, p.403.
1184 KAEDING, SELCK, *op cit,* p.283.
1185 ELGSTRÖM, BJURULF, JOHANSSON, SANNERSTEDT, *op cit*, p. 126.
1186 NAURIN (*op cit*, p.18). Il s'emploie par exemple à les mesurer à partir des données de vote à l'Eurovision (!).
1187 MATTILA, LANE, *op cit.*

La configuration européenne semble ainsi à la fois stable et scindée, même s'il faut nuancer ce constat. La cohérence du schéma général n'interdit néanmoins pas les variations sectorielles : dans le développement, plusieurs spécificités méritent d'être soulignés.

Des particularités remarquables

D'abord, le « nous » des *like-minded* exclut une majorité d'États membres et inclut certains États extra-communautaires (Norvège, Suisse, Canada). C'est donc un « nous » qui privilégie la convergence de vues dans le développement à l'appartenance au club européen, choix qui sème la division dans la mise en œuvre des « 3C ».[1190] De plus, les LMCs ont donné naissance, au sein même du multilatéralisme européen, à une forme de minilatéralisme exclusif. Il est en effet extrêmement ardu d'obtenir une réponse claire à une question simple : comment devient-on *like-minded* ? Pourquoi l'Allemagne et l'Autriche sont-elles considérées comme telles et pas l'Espagne ?[1191] Un représentant LMC nous assure qu'*« it's basically ad hoc, there's no formal invitation. We share basic values, a vision, it's those who say they will reach the target »*.[1192] Pourtant, formellement, tous les EM correspondent à cette définition, puisque qu'ils se sont engagés ensemble tant au niveau du financement que des objectifs. D'ailleurs, la Commission s'emploie à le rappeler régulièrement : *« Je dis en réunion, qu'avec le Consensus, il y a 25 like-minded, et que cette appellation ne veut rien dire»*.[1193] Dès lors, et malgré les dénégations, il semble bien qu'il existe un processus parallèle visant à sélectionner les pays 'dignes' de devenir *like-minded*. Le représentant d'un pays 'élu' raconte : *« En 2002, les LMCs nous ont invité à adhérer. On est allés pour voir. Il y a des réunions régulières, ils ont souvent des informations que les autres n'ont pas (…) C'est vrai que c'est un club très fermé»*.[1194] Un témoignage confirmé par un LMC : *« For some, it's a conspiracy, because they are not allowed in. For instance, we did actually talk about inviting the French, but decided against it »*.[1195] Les 'exclus' qualifient dès lors ce mode opératoire de *« contournement choquant du processus européen »*.[1196]

1188 DELHEY Jan. « Do enlargements make the European Union less cohesive ? An analysis of trust between EU nationalities », *Journal of Common Market Studies*, 2007, vol 45, n°2, p.253-279.
1189 NAURIN, *op cit*, p.15 et 17.
1190 Nous y reviendrons dans le troisième chapitre.
1191 Si l'on compare la *genuine aid*, l'Autriche conscacre 0.2% de son RNB à l'APD, l'Allemagne 0.25% et l'Espagne 0.39%. Sans compter qu'à certains égards, l'Espagne est devenue plus *like-minded* que les *like-minded* : *« Spain is now the most advanced government in Europe on gender equality : they're taking the lead for it, even in the field of reproductive rights."* [Entretien dans une Représentation permanente.
1192 Entretien dans une Représentation permanente.
1193 Entretien à la DG DEV [entretien effectué avant l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie].
1194 Entretien dans une Représentation permanente « intermédiaire ». Le pays en question a finalement décidé, après avoir longtemps tergiversé (« *Nous avons été gênés car les Anglais sont leaders mais anti-Européens »*), de se rendre aux réunions afin de *« faire de l'entrisme et d'avoir accès aux informations »*.
1195 Entretien dans un Ministère national.
1196 Entretien dans une Représentation permanente.

En outre, la coalition LMCs n'est pas seulement exclusive. Elle revêt également une coloration normative, véhiculée par une perception et une présentation de soi comme *« vertueux »*.[1197] Leur coalition s'apparente ainsi à une *« norm-based coalitions including member states who perceive themselves as adhering to certain norms, and exclude those that are seen as violating these norms »*.[1198] S'érigeant en *norm entrepreneurs*,[1199] leur objectif est de défendre ce qui leur semble « approprié » dans une enceinte où *« norm competition exists in the sense that many development officials share a different worldview as regards the basic purpose of foreign assistance »*.[1200] Les non-LMCs -aux politiques bilatérales 'déviantes'- sont dès lors exclus de toute initiative de coopération ou de coordination plus approfondies : *« France, Italy, Spain…their objectives are just not the same. It would make no sense working with them. »*[1201] Transposant la théorie de Becker, l'on peut alors assimiler la construction de coalitions à un moyen de distinguer les *insiders* des *outsiders*.[1202]

Les LMCs, dont l'objectif explicite est de réformer les politiques des *« outsiders »* (CE et EM), évoquent ici les *« entrepreneurs de morale »*[1203] qui, *« imbus de leur vertus »* mènent des *« croisades »* pour ramener les *« déviants »* dans le droit chemin. Selon les termes de Goffman, les NEM endossent alors le rôle de déviants *« minoritaires »* et *« sous-prolétaires »*,[1204] de par leur *« stigmates »* à la fois culturels (préférence pour le voisinage) et financiers (retard dans les objectifs d'APD). Les membres du 'Club Med' enfin, s'assimilent aux *« déviants sociaux »* qui *« arborent leur refus d'accepter la place qui leur est allouée »*.[1205] En effet, nous avons pu déceler une acrimonie certaine de ses représentants envers les LMCs, non pas parce qu'ils ont des intérêts divergents, mais parce qu'ils stigmatisent le 'Club Med' :

« Les LMCs ne sont pas plus pro-développement que nous. C'est facile d'être pro-développement quand on n'a pas d'agriculture. C'est la grande différence : ils n'ont rien à perdre et même tout à gagner. C'est très facile. Mais si on omet l'agriculture, on est aussi pro-développement qu'eux. Ils sont tout à fait égoïstes, se présentent comme les grands défenseurs mais j'aimerais les voir quand ça touche un domaine qui les affecte, comme par exemple la fiscalité avec les paradis fiscaux danois et britanniques. J'aimerais voir comment ils réagissent (…) Les

---

1197 Entretien dans un Ministère national (Club Med). Voir par exemple cette description dans un document officiel suédois : *« LMCs are in their policies distinguished by large amounts of aid, little tying, and basically no other objectives than the reduction of poverty »* [SADEV. *The EU and its policies on development cooperation*, 2007, p.40.]
1198 NAURIN, *op cit*, p.3.
1199 Nous empruntons ici à l'approche constructiviste. Entre autres : FINNEMORE Martha, SIKKINK Kathryn. « International norms and political change », *International Organization*, vol 52, n°4, Autumn 1998, p.887-917.
1200 ELGSTRÖM Ole. "Norm negotiations. The construction of new norms regarding gender and development in EU foreign aid policy", *Journal of European Public Policy*, 2000, vol 7, n°3, p.462.
1201 Entretien dans une Représentation permanente (*like-minded).*
1202 BECKER Howard. *Outsiders : études de sociologie de la déviance.* Paris : Métailié, 1985 [trad. ed. originale, 1963], 247p.
1203 BECKER, *op cit*, « Chapitre 8 : Les entrepreneurs de morale ».
1204 GOFFMAN Erving. *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, 1975, [trad. ed.originale, 1963], p.168-169.
1205 *Ibid*, p.167-168.

pays du Sud devraient abandonner un peu leur mauvaise conscience et les pays du Nord devraient en avoir un peu plus (…) Les LMCs ça existe, on ne peut pas l'éviter. Ils sont là, ils font des réunions régulières, on voit tous les jours comme ils sont organisés. Ils fonctionnent très bien. Moi, je les envie, je rêverais d'un LMCs du Sud. »[1206]

Il est d'ailleurs frappant de constater que les membres du 'Club Med' ne s'érigent en véritable coalition, récupérant alors certains des 'intermédiaires', que lorsqu'ils ont eux-mêmes une « croisade morale » à mener. En l'occurrence, il s'agit de se muer en entrepreneurs de la 'morale européenne',[1207] comme nous allons le voir en analysant des négociations récentes.

C. Derrière la façade du « consensus »

L'objet de cette partie n'est pas de retracer exhaustivement le processus de décision, mais plutôt de brièvement 'faire vivre', à travers quelques exemples de négociations, les configurations d'acteurs identifiées précédemment. Nous avons choisi de nous concentrer sur trois négociations récentes et contentieuses : le *Consensus*, la *Stratégie Afrique* et le volume de l'aide.[1208] L'objectif est de se plonger derrière la façade du *« culte du compromis et du consensus »*[1209] qui caractérise le processus de décision communautaire. Le consensus est en effet devenu une véritable « institution »[1210] européenne, masquant deux phénomènes. D'une part, tout compromis comporte un risque de 'consensus mou', fondé sur la logique du plus petit dénominateur commun. Dès 1963, Spaak s'en inquiète d'ailleurs, constatant que « *dans les réunions européennes les Ministres sont de plus en plus forcés d'avoir l'air d'être d'accord avec ceux qui proposent le moins ».*[1211] C'est en effet souvent le compromis *a minima* qui prime, seul mode de décision à même de résoudre les conflits entre positions nationales fortement divergentes. Une tendance qui touche également le développement, comme l'admet un représentant national : « *We'd like to see a more ambitious point of view of the EU rather than always going to the lowest common denominator, a tendency that troubles us.*"[1212] À ce titre, il est toujours intéressant de comparer le texte adopté par le Conseil à la version initiale proposée par la Commission, afin de déceler les points de dilution de la proposition. D'autre part, il convient de rappeler que *"consensus is not equivalent to unanimity. (...) there are losers that must pretend to*

[1206] Entretien dans une Représentation permanente *Club Med* [pas forcément celle que l'on croit…].
[1207] Dans ce cas, *« le côté 'membre fondateur' peut réunir quand il y a une attaque contre l'esprit européen »* [Entretien RP].
[1208] Procéduralement, l'ordre du jour du Conseil est divisé en « points A » et « points B ». Les premiers, véritablement consensuels, sont adoptés sans débats. Les seconds font l'objet d'une discussion et d'une négociation. Les cas étudiés sont donc des « points B » (comme par exemple les propositions sur le déliement ou la gouvernance dans l'aide).
[1209] COURTY, DEVIN, *op cit*, p.43.
[1210] HEISENBERG Dorothee. "The institution of 'consensus' in the European Union : formal vs informal decision-making in the Council", *European Journal of Political Research*, 2005, Vol 44, n°1, p.65-90.
[1211] ARCHIVES DU CONSEIL. *Procès-verbal de la session restreinte du Conseil de la CEE tenue à l'occasion de la deuxième réunion ministérielle du Conseil de la CEE et des EAMA*. 12 mai 1963. CM2 1962, 18a.
[1212] Entretien dans une Représentation permanente.

go along with the consensus (...) the minority needs to be appeased in some way, although not completely".[1213] Dans le cadre d'une décision 'consensuelle', il y a donc des 'gagnants' et des 'perdants'. Les seconds doivent faire mine de s'accommoder d'un texte qu'ils répugneront à appliquer. Il est donc capital de les identifier, car la mise en oeuvre est tributaire de leur coopération.

La négociation conflictuelle du Consensus

Les témoignages sont unanimes : le *Consensus* n'a été consensuel que de nom. Si le texte représente incontestablement une avancée notable, sa négociation est qualifiée par nos interlocuteurs d' *« horrible »,* d'*« ugly »* et de *« véritable conflit »*.[1214] Alors que les contextes international et européen y étaient propices, le *Consensus* est apparu comme *« une bonne opportunité de résonner plus en termes UE et moins en termes Commission »*.[1215] L'idée, qui émane de la DG DEV, vise à remédier à la *« coexistence non coordonnée d'une politique communautaire et d'un nombre croissant de politiques nationales »*[1216] en les dotant d'un cadre commun. La question est délicate, car la CE ne doit pas outrepasser ses prérogatives, au risque de froisser les susceptibilités nationales.

Trois options sont donc envisagées[1217] : la minimaliste, consistant à simplement mettre à jour la *Déclaration* de 2000 en se confinant à la politique communautaire de développement (PCD) ; la maximaliste qui « *would entail replacing each Member State's development policy statement with a new EU joint statement spelling out objectives, principles, values, roles and priorities of EU aid* » ; l'intermédiaire qui offrirait une plate-forme commune sur les objectifs et les principes, mais se limiterait à la PCD pour les orientations et la mise en oeuvre. La première est jugée « trop timide » et insuffisante pour renforcer le rôle international de l'UE. La seconde paraît « irréaliste » : le processus préalable de consultation a démontré que « *there is little support for leaping towards a unification of EU aid* ». De plus, les structures nationales sont trop diverses pour obéir à un format de mise en oeuvre commun. Enfin « *it could be wrongly interpreted as an attempt to undermine the spirit of the shared competences of the Treaty* ».C'est donc la troisième option *« politically ambitious but realistic on operationnalisation »* qui est choisie. La Commission s'emploie activement à souligner qu'il s'agit de consacrer dans un texte des convergences et des pratiques qui existent déjà, et non pas de récupérer des compétences au détriment des États membres.

1213 HEISENBERG Dorothee, *op cit*, p.79 et 70.
1214 Entretiens dans des Représentations permanentes et à la DG DEV.
1215 Entretien à la DG DEV.
1216FRISCH Dieter. *La politique de développement de l'Union européenne. Un regard personnel sur 50 ans de coopération internationale*, Rapport ECDPM, 15 mars 2008, p.71.
1217 Toutes les informations et citations jusqu'à la fin du paragraphe proviennent de : SEC(2005)929. *Commission staff working paper : « The European Consensus », impact assessment*, 13 July 2005.

Pourtant, la négociation commence très mal : *« le jour où la proposition de la Commission est arrivée au Conseil, Michel reçoit une lettre signée par sept ministres du développement [DE, DK, FI, IE, NL, SE, UK] qui voulaient que le Consensus ne traite que de la Commission. Il n'était pas question de toucher aux États membres ».*[1218] Pour ces LMCs auxquels se joint l'Allemagne, il s'agit de défendre leur droit à mener leurs politiques bilatérales sans s'intégrer à un cadre européen qui pourrait les entraver. L'on distingue néanmoins ceux qui refusent l'idée d'une vision commune à l'UE et d'un rôle de coordination de la Commission (DK, IE, SE, UK), de ceux qui acceptent la vision mais pas la coordination (DE, FI, NL).[1219] Or, la négociation du *Consensus* commence le 13 juillet 2005, c'est-à-dire sous Présidence anglaise. Une Présidence qui ne veut absolument pas de ce texte, et qui soumet une autre proposition *(« très, très, très minimaliste »)*[1220] avant même qu'il ne soit discuté. Rompant avec le rôle de fabriquant de compromis qui échoit à la Présidence, les Anglais font donc activement obstruction, profitant du fait qu'il est *« almost impossible for the Council to arrive at decisions that go against the desires of the Presidency ».*[1221] Les négociations du *Consensus* manquent d'échouer plusieurs fois, sous la pression des *« Anglais qui essayent de le pervertir pour en faire un consensus anti-européen, des NEM qui veulent élargir à leurs voisins et des Nordiques qui veulent réduire le commun et gendarmer ».*[1222]

À la DG DEV, l'on se remémore avec effroi une négociation où *« tout le monde a été difficile »*,[1223] les États membres voulant détricoter le première partie commune et limiter le rôle communautaire dans la seconde partie. La Commission peut néanmoins compter sur le soutien des représentants belge, luxembourgeois et italien *« déchaînés »,* de la France *« à fond derrière »*, mais également des NEM *« voulant s'aligner et avoir des principes directeurs ».* Surmontant leurs divergences, les représentants du Club Med et des intermédiaires se coalisent donc véritablement contre les 'adversaires' LMCs : *« Les like-minded étaient tellement durs et fermés qu'ils ont permis la radicalisation du front 'latin'. C'était tellement visible qu'ils étaient contre la dimension européenne : c'était une attaque contre l'idée européenne même».*[1224] Le 'front européen' (la Commission, le Club Med, les « intermédiaires » et les NEM) devient alors clairement majoritaire et fait pression sur la Présidence anglaise *(« Michel a appelé Hillary Benn pour lui dire d'arrêter de déconner »),*[1225] qui doit se résoudre à admettre sa 'défaite' au Conseil informel des Ministres du Développement en octobre 2005. Ils sont victorieux : le

---

1218 Entretien à la DG DEV.
1219 CARBONE, *op cit*, p.56. Cela recoupe également nos entretiens.
1220 Entretien dans une Représentation permanente.
1221 TALLBERG Jonas. « The power of the Presidency : brokerage, efficiency and distribution in EU negotiations », *Journal of Common Market Studies*, 2004, Vol 42, n°5, p.1019.
1222 Entretien dans une Représentation permanente.
1223 Entretien à la DG DEV (*ibid* pour les trois citations suivantes).
1224 Entretien dans une Représentation permanente.
1225 Entretien à la DG DEV.

Consensus est européen, et la première partie, quoique très remaniée et relativement diluée, est maintenue. Les 'perdants' sont parallèlement apaisés, afin que tous puissent s'approprier le compromis : des concessions sont faites sur la dimension 'développement', afin d'arracher la dimension 'européenne'.[1226]

Les négociations du *Consensus* sont intéressantes car se profile, derrière un affrontement qui peut paraître anecdotique, un véritable débat sur la question de l'intégration à (très) long terme de la politique européenne de développement. Dans un marché de l'aide où la question de la coordination se fait toujours plus prégnante, s'opposent ainsi ceux qui ne voient d'issue qu'européenne, et ceux qui préfèrent une solution 'mondiale' de coordination *donorwide*. Tous défendent jalousement leurs prérogatives bilatérales ; mais si les premiers sont prêts à faire des concessions pour 'plus d'Europe' en terme de visibilité et de cohérence internationales, les seconds délaissent l'échelon européen au profit d'une coordination avec des bailleurs extra-communautaires et, surtout, la Banque mondiale. Or, le *Consensus* s'inscrit clairement dans un mouvement de *« communautarisation rampante »*[1227] qui ancre irrémédiablement les politiques bilatérales dans un cadre commun, primant sur tout autre forme d'intégration entre bailleurs. Il provoque donc *« des réactions partagées entre l'adhésion à un mouvement jugé inéluctable- sinon désirable- et la volonté de s'opposer à son emprise »*.[1228] Selon de nombreux témoignages, le même schisme réapparaît avec virulence lorsqu'il s'agit d'adopter le *Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans le développement* en 2007, et de l'appliquer depuis.

Le compromis de la *Stratégie Afrique*

D'autres négociations récentes ont également soulevé des problèmes délicats, révélant des oppositions de fond mais dévoilant également la capacité jamais démentie de la machine européenne à fabriquer du compromis. La *Stratégie Afrique*[1229] par exemple, négociée dans la foulée du *Consensus*, pose la question -douloureuse depuis 1957- des priorités géographiques de l'aide européenne. L'année 2005 marque en effet un retour européen à l'Afrique, après une décennie de

---

[1226] Plusieurs éléments ressortent de la comparaison entre la *Communication* initiale de la Commission et la *Déclaration* adoptée par le triangle institutionnel. La première partie a été profondément remaniée au profit d'une version bien plus *like-minded* mettant l'accent sur l'éradication de la pauvreté, la PCD ou encore les questions de genre (au détriment d'une approche, plus française, en termes de *« gestion des risques de la mondialisation »)*. La formulation se fait également moins contraignante : la *« stratégie »* de l'UE devient *« vision »,* le *« cadre commun »* disparaît... Chacun doit trouver son compte dans la version finale du *Consensus*, y compris les NEM qui obtiennent que les pays à revenus intermédiaires soient mentionnés comme bénéficiaires de plein droit.
[1227] COURTY, DEVIN, *op cit*, p .70.
[1228] *Ibid*, p.70.
[1229] COM(2005)489. *La stratégie de l'UE pour l'Afrique : vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique.* 15961/05, *Conclusions des chefs d'État et de gouvernement réunis au Conseil européen à Bruxelles les 15 et 16 décembre 2005 : L'UE et l'Afrique : vers un partenariat stratégique.*

désengagement au profit d'autres 'Suds'. L'initiative vient de la Commission, qui comprend que « *c'est l'un des rares terrains d'entente : au moins dans ce domaine, la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne s'entendent un tout petit peu* ».[1230] La Présidence anglaise est aussi constructive sur ce dossier qu'elle est obstructive sur celui du *Consensus* : *« Blair veut mettre le paquet et sortir quelque chose de positif »*.[1231] Certains États émettent néanmoins des réserves : l'Espagne et le Portugal d'abord, qui craignent que l'Amérique latine ne soit délaissée encore davantage, les NEM surtout, qui expriment plusieurs fois leur désaccord. Déjà sommés de fournir un effort financier considérable, ils refusent de le consacrer majoritairement à un continent où ils n'ont ni ancrage, ni intérêts vitaux : « *It's not that we're against Africa, but we want the EC to take the realities of the NMS into consideration. If you want us to actually implement the commitments, then you cannot ignore our realities* ».[1232] Concrètement, les discussions achoppent sur l'engagement financier, la version initiale prévoyant que les EM consacrent la moitié de leurs nouvelles ressources d'APD au continent africain. D'âpres négociations sur la formulation s'ensuivent, et l'UE accepte finalement de fournir *« de manière collective, au moins 50% de l'augmentation des ressources [au continent africain] dans le respect scrupuleux des priorités des différents États membres en matière d'aide au développement»*.[1233] L'engagement est donc collectif : c'est une moyenne européenne qui dédouane les EM réfractaires de l'obligation de consacrer individuellement plus de 50% des fonds dégagés à l'Afrique. Les NEM 'gagnent' donc leur droit à privilégier leur voisinage, alors que d'autres 'gagnent' en consacrant la place de l'Afrique comme point focal de la coopération européenne.[1234]

L'engrenage des engagements financiers

Derrière la question des priorités géographiques s'esquisse donc celle de l'engagement financier, devenu collectif depuis le Conseil européen de Barcelone en 2002.[1235] Constamment érigé en preuve de la générosité européenne, cet engagement est néanmoins arraché alors que *« beaucoup ne sont pas d'accord avec ce qu'on leur demande de faire »*.[1236] L'idée émerge immédiatement après les attentats du 11 septembre 2001, qui remettent le dossier du développement sur la table. La DG DEV, appuyée par le club des 0.7%, se saisit de l'opportunité et propose l'idée d'une position commune de l'Union à Monterrey. Initialement récalcitrante, la Présidence belge se convertit à l'idée, et défend une proposition d'augmentation de l'APD. La négociation est

[1230] Entretien à la DG DEV.
[1231] Entretien à la DG DEV.
[1232] Entretien dans une Représentation permanente.
[1233] 8817/05. *Conclusions du Conseil sur l'Afrique*, 23/24 mai 2005, p.27.
[1234] En 2006, l'engagement est tenu : 62% de l'APD de l'UE est allée à l'Afrique [COM(2008)177, *L'UE partenaire global pour le développement. Accélerer les progrès vers les Objectifs du Millénaire pour le Développement.*, p.15].
[1235] À ce sujet, voir ORBIE « EU development policy integration and the Monterrey process… *», op cit.*
[1236] Entretien à la DG DEV.

« épique ».[1237] L'Espagne, qui entame une Présidence réfractaire en 2002, propose même son propre projet de conclusions *a minima*. Elle n'est pas seule : nombreux sont les pays qui préfèreraient ne pas se voir assigner d'objectifs et de calendrier contraignants. Pourtant, *« les tensions sont comme souvent génératrices de créativité et de construction »*[1238] et les États membres vont accoucher d'une proposition plus ambitieuse qu'escompté :

<u>CODEV, 6 novembre 2001</u> : Projet de Conclusions relatives à la préparation de la Conférence de Monterrey[1239] - Aucune mention n'est faite d'un éventuel calendrier ou de la cible des 0.7% - Les délégations danoise, irlandaise, néerlandaise et suédoise émettent une réserve générale et demandent *« d'ajouter une référence à l'établissement, par les États membres, d'un calendrier pour atteindre les 0.7% »*
<u>Conseil « Développement », 8 novembre 2001</u> : Conclusions du Conseil [1240] - Les conclusions font référence aux engagements précédents (Conseil européen de Göteborg) et à l'estimation de la Banque mondiale selon laquelle un doublement de l'APD est nécessaire pour atteindre les OMD. - Le Conseil invite la Commission à *« un dialogue avec chaque État membre portant sur les mesures supplémentaires que chacun d'entre eux doit prendre en vue d'atteindre l'objectif des 0.7%, ainsi que sur la question de l'établissement de calendriers spécifiques »*. C'est inespéré pour la Commission et les « 0.7 ».
<u>Novembre-Décembre 2001</u> : Koos Richelle, Directeur Général de la DG DEV, fait un 'tour des capitales' et mène des discussions bilatérales avec les Quinze. Il rédige un rapport récapitulant les positions nationales et émet des recommandations quant aux initiatives possibles.
<u>Communication de la Commission, 13 février 2002</u> [1241] La Commission recommande une exigence minimale : que tous les États membres atteignent individuellement 0.33% en 2006, afin que la moyenne de l'Union soit d'au moins 0.39%. Par la suite, chaque EM s'engagerait à atteindre individuellement 0.39% en 2010.
<u>Proposition de la Présidence, 26 février 2002</u> : Projet de Conclusions relatives à la préparation de la Conférence de Monterrey[1242] - Dans la mouture espagnole, il n'y a plus aucune mention de cible ou de calendrier spécifique : *« les États membres s'engagent, individuellement et collectivement, à augmenter significativement, à terme, le volume de l'APD, ce qu'ils feront dans le cadre de leurs processus respectifs budgétaires »*.
<u>COREPER, 13 mars 2002</u> : Projet de Conclusions relatives à la préparation de la Conférence de Monterrey[1243] - Toutes les références sont réapparues : engagements de Göteborg et Laeken, estimation de la Banque mondiale, objectif des 0.7%. - Le Conseil reprend à son compte les propositions de la Commission : les EM s'engagent collectivement à atteindre une moyenne de 0.39% en 2006, et un minimum de 0.33% individuellement. *« Les États membres qui n'ont pas encore atteint le seuil des 0.7% s'engagent individuellement- ce qui constitue un premier pas significatif- à augmenter le volume de leur APD dans les quatre années à venir »*. - Les délégations des **Pays-Bas** et de la **Suède** *« soulignent avec insistance qu'il est urgent d'aller plus loin. Il faudrait notamment se mettre d'accord sur une date définitive, qui devrait de préférence être 2010 mais, en tout état de cause, bien antérieure à 2015, pour la réalisation de l'objectif des 0.7% »*. Elles *« préconisent fortement un suivi (…) les efforts et les résultats de chaque État membre en ce qui concerne l'accroissement de l'APD devraient être suivis et évalués chaque année »*. - La délégation de la **Belgique** *« estime que tous les États membres devraient atteindre l'objectif des 0.7% au plus tard en 2010, ainsi que l'objectif intermédiaire de 0.39% en 2006. La Belgique respectera en tout état de cause ce calendrier »*.[1244] - La délégation de la **Grèce** *« souhaite néanmoins préciser que, dans le cadre des progrès devant être réalisés par les États membres, il convient également de prendre en compte le niveau actuel de leurs efforts »*.[1245]
<u>Conseil européen de Barcelone, 15-16 mars 2002</u> : *« Les États membres s'engagent(…) de sorte que* ***collectivement,*** *un* ***pourcentage moyen de 0.39% soit atteint pour l'UE d'ici 2006****. En vue de cet objectif, tous les* ***États Membres*** *s'efforceront en tout état de cause, dans le cadre de leurs processus respectifs de dotation budgétaire, de porter leur APD à* ***0.33% au moins d'ici 2006*** *»*.[1246]

[1237] Entretien dans une Représentation permanente.
[1238] Entretien dans une Représentation permanente.
[1239] 13481/01. CODEV. *Projet de conclusions relatives à la préparation de la Conférence internationale sur le financement pour le développement (Monterrey, Mexique, 18-22 mars 2002)*. Bruxelles, 6 novembre 2001.
[1240] 13718/01. *Conclusions du Conseil relatives à la préparation de la Conférence internationale sur le financement pour le développement (Monterrey 18-22 mars 2002)*, 8 novembre 2001.
[1241] COM(2002)87. *Préparation de la Conférence internationale sur le financement du développement (Monterrey, 18-22 mars 2002)*
[1242] 6663/02. *Proposition de la Présidence aux délégations : Projet de conclusions du Conseil sur la Conférence internationale sur le financement pour le développement de Monterrey*. Bruxelles, 26 février 2002.
[1243] 7176/02. COREPER. *Projet de conclusions relatives à la préparation de la Conférence internationale sur le financement pour le développement (Monterrey, Mexique, 18-22 mars 2002*). Bruxelles, 13 mars 2002.
[1244] 7260/02. *Déclarations concernant les conclusions du Conseil sur la Conférence de Monterrey sur le financement du développement : déclarations des Pays-Bas, de la Suède et de la Belgique*. Bruxelles, 18 mars 2002.
[1245] *Ibid*, 19 mars 2002, 7260/02 ADD 1.
[1246] Nr 100/1/02. *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Barcelone*, 15/16 mars 2002.

Conseil « Relations extérieures », 19 novembre 2002 : Suite à donner à la Conférence de Monterrey[1247]
- La Commission est officiellement investie d'un mandat de surveillance. Elle publiera à partir de 2003 un rapport annuel sur la mise en œuvre des engagement de Monterrey : *« Le Conseil a souligné qu'il importe de surveiller de façon adéquate la mise en œuvre des engagements pris en vue d'atteindre les OMD. Le Conseil s'est félicité de l'intention de la Commission d'assurer la surveillance, en particulier en ce qui concerne les engagements financiers pris par l'UE lors de Conseil européen de Barcelone (…) À cet effet, la Commission transmettra un questionnaire aux États membres et fera rapport au Conseil ».*

Aujourd'hui encore, nombreux sont ceux qui s'avouent *« surpris que l'on ait réussi l'exploit d'arriver à un accord».*[1248] De fait, cet accord est éminemment fragile, car les 'perdants' ne sont que peu 'apaisés'. Des États 'faibles' comme la Grèce se plaignent qu' « *il y a eu une vraie pression : on a été obligés de s'engager* ».[1249] L'Allemagne également a longtemps tergiversé, sa position étant menacée par le bras de fer entre la Ministre du Développement et le Ministre des Finances.[1250] Elle a finalement cédé, mais sa capacité à tenir ses engagements demeure plus qu'incertaine.[1251] Elle est loin d'être isolée : nombreux sont les EM qui peinent aujourd'hui à tenir parole.[1252]À l'autre extrême du spectre, le Club des 0.7% estime que les engagements pris sont insuffisants.[1253]

Néanmoins, l'accord demeure exceptionnel à plus d'un titre. Le débat sur le financement de l'aide, usuellement confiné au niveau national, s'est déroulé au plus haut niveau de l'appareil européen. C'est un signal politique fort indiquant la disposition croissante des EM à discuter en commun de leurs politiques de développement. De plus, l'accord introduit *« a form of soft integration by making Member States' ODA budgets part of a broader European strategy rather than a purely national affair ».*[1254] L'idée du *peer pressure* est au coeur du projet : l'engagement fait office de contrainte morale, faute d'être légale. La Commission se voit échoir un rôle de surveillance à travers la publication d'un rapport annuel sur le respect des engagements. Cette requête du Club des 0.7% a pour objectif explicite de *«faire honte aux mauvais élèves. »*[1255] L'engrenage du « toujours plus » est ainsi enclenché. Depuis Monterrey, l'Union ne cesse de surenchérir à ses propres promesses :

Conseil « Relations extérieures », 23-24 mai 2005 : Financement du développement[1256]
-Les EM sont en bonne voie pour atteindre la moyenne collective de 0.39% en 2006. Plusieurs ont établi un calendrier pour atteindre les 0.7%. Forte de cette dynamique, *« l'UE décide de se fixer un nouvel objectif* ***collectif*** *consistant à porter le rapport APD/RNB à* ***0.56% d'ici à 2010*** *»*
-Outre cet engagement collectif, chaque EM s'engage ***individuellement*** à atteindre ***0.51%*** d'ici 2010.
- Enfin, *« Les États membres s'engagent à atteindre un rapport APD/RNB* ***de 0.7% d'ici à 2015*** *».*
- Des objectifs spécifiques sont également assignés aux ***NEM*** (0.17% en 2010 et 0.33% en 2015).

Conseil européen de Bruxelles, 19 et 20 juin 2008 : Objectifs du Millénaire pour le Développement[1257]
- Depuis Monterrey, les proclamations de foi s'enchaînent, cimentant ainsi l'engrenage de l'engagement : *« L'UE réaffirme avec fermeté son engagement qui consiste à porter collectivement l'APD à 0.56% du RNB d'ici 2010 et à 0.7% d'ici 2015 ».*

1247 14184/02. *Conclusions du CAGRE,* 19 novembre 2002.
1248 Entretien à la DG DEV.
1249 Entretien dans une Représentation permanente. Voir également la *Déclaration* sus-mentionnée.
1250 CARBONE, *op cit*, p.67. Également entretien dans une Représentation permanente.
1251 CONCORD. *Lighten the load. In a time of crisis, European aid has never been more important*, May 2009, p.29.
1252 *Ibid.*
1253 « Official development aid : the rich countries will have to do better », *International Herald Tribune,* 21 March 2002. Article signé par les Premier Ministres de Norvège, du Danemark, du Luxembourg, des Pays-Bas et de Suède.
1254 ORBIE, VERSLUYS, "The European Union's international development policy"…*op cit*, p.76.
1255 Entretien dans une Représentation permanente.
1256 8817/05. *Conclusions du CAGRE*, 23/24 mai 2005.
1257 Nr 11018/08. *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles*, 19/20 juin 2008.

Conseil « Relations extérieures », 11 novembre 2008 : Lignes directrices relatives à la Conférence de Doha [1258]
- Malgré la crise, l'UE confirme ses engagements et *« souligne l'importance de préserver l'intégrité du consensus de Monterrey ».*

L'exemple du volume de l'aide semble donc caractéristique de la capacité de l'Union à prendre des engagements, mais aussi de sa difficulté à les tenir, leur application étant tributaire du bon vouloir des États. Encore une fois, l'Union est scindée, et le fossé se creuse entre ceux qui permettent à l'UE de maintenir l'illusion collective de la générosité et ceux qui entachent cette belle image d'engagement commun. La Commission évoque d'ailleurs la nécessite d'évoluer vers un partage du fardeau plus équitable entre États membres.[1259] Il n'en demeure pas moins que les engagements ont été pris, et que tous les joueurs entreprennent de (faire mine de) s'y tenir. Pour maintenir l''honneur' européen, il faut au minimum faire 'mieux', à défaut de faire 'bien'.

La dynamique de la négociation au Conseil

L'on pourrait multiplier les exemples de négociations où des oppositions profondes ont été surmontées. De fait, chaque « jeu » n'est que le préalable du prochain et le produit du précédent : les joueurs sont donc enchâssés dans une négociation permanente, par le biais de laquelle chaque concession en amène à une autre. Chaque joueur -y compris, et même surtout, la Commission- entreprend en effet de capitaliser sur ses 'gains' dans la négociation précédente et de rappeler ses 'adversaires' aux engagements communs. Cette *« Russian-doll strategy»,*[1260] associée à un contexte international propice aux engagements, a engendré depuis quelques années une dynamique intéressante : les *like-minded* semblent gagner la partie sur le terrain des orientations de la politique, devenue significativement plus 'progressiste' ; parallèlement, les EM 'européens', alliés à la Commission remportent la bataille de l'engagement européen. La confrontation de préférences intergouvernementales conflictuelles, tempérée par l'obligation de résultat et la nécessité du *win-win*, semble ainsi avoir enclenché un cercle que l'on pourrait qualifier de vertueux, par le biais duquel la politique européenne devient à la fois plus européenne et plus favorable aux PVD, du moins dans le discours. L'évolution, quoique laborieuse, paraît inexorable : *« We always need to compromise, and we can't go too fast because of the varied political priorities. But with each discussion, we go somewhat farther ».*[1261]

[1258] 15480/08. *Conclusions du CAGRE : Lignes directrices pour la participation de l'UE à la Conférence internationale sur le financement du développement* (Doha, 29 novembre-2 décembre 2008), 10-11 novembre 2008.
[1259] SEC(2008)432/2. *Commission staff working paper. The Monterrey process on Financing for Development- the European Union's contribution to Doha and beyond. Annual progress report 2008*, p.24.
[1260] CARBONE, *op cit*, p.126.
[1261] Entretien dans une Représentation permanente.

En termes théoriques, il semblerait donc que le Conseil s'apparente davantage à une *"problem-solving arena"* qu'à une *"bargaining arena"*.[1262] Même si l'on accepte l'hypothèse du *bargaining* selon laquelle *"participants will pursue their individual interest",*[1263] l'on ne peut en effet conclure à l'inévitabilité du *joint-decision trap* de Scharpf (*« an institutional arrangement whose policy outcome have an inherent tendency to be sub-optimal »).*[1264] Force est de constater que le résultat des négociations récentes surpasse le plus petit dénominateur commun. Les joueurs les moins coopératifs concèdent plus que ce qui est dicté par leur strict intérêt 'égoïste'. Par exemple, les 'anti-européens' acceptent l'idée du *Consensus*, alors que les 'retardataires' prennent un lourd engagement financier. En effet, ils sont contraints de coopérer : *« common commitment to the common goal delegitimates non-cooperation ».*[1265] Liés par une double obligation (construire une politique efficace et approfondir l'intégration européenne), ils opèrent, selon les mots d'Axelrod, *« in the shadow of the future ».*[1266] Plutôt qu'une logique de *tit for tat* ponctuelle, ce sont donc des mécanismes de *problem-solving* qui s'instaurent. Malgré les difficultés, les divergences sont ainsi surmontées, car chaque joueur est prêt à faire des concessions dans un *round* afin d'en obtenir dans le prochain (évoquant la *« diffuse reciprocity »*[1267] de Keohane). De ce fait, la négociation devient propice au « toujours plus » qui caractérise la politique de développement à l'européenne.

Il convient néanmoins de tempérer quelque peu cette vision optimiste. En effet, au jeu de la négociation, il y a inévitablement des 'gagnants' et des 'perdants', certains EM réussissant bien mieux que d'autres à faire prévaloir leurs préférences. Une explication en termes de puissance brute (*hard power*) et de pondération des voix ne peut suffire à expliquer cette inégalité. D'abord parce que l'on ne vote que très rarement au Conseil ; ensuite parce que certains 'petits' pèsent souvent davantage sur la décision que des 'grands'. En effet, les États membres s'immiscent par le biais de stratégies protéiformes dans le *policy-making* de l'Union. Ils exercent ainsi, à des degrés divers, une influence informelle sur la politique de développement européenne.

[1262] Pour une comparaison utile des deux notions voir : ELGSTRÖM Ole, JÖNSSON Christer. "Negotiation in the European Union: bargaining or problem-solving?", *Journal of European Public Policy*, 2000, vol 7, n°5, p.678-704.
[1263] SCHARPF Fritz. "The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration", *Public Administration*, 1988, vol 66, n°3, p.260.
[1264] SCHARPF*, op cit,* p.271.
[1265] *Ibid*, p.260.
[1266] AXELROD Robert. *The evolution of cooperation*. New York : Basic Books, 1984, 241p.
[1267] KEOHANE Robert. "Reciprocity in international relations", *International Organization*, 1986, vol 40, n°1, p.1-27.

Titre III. Un policy-making perméable aux influences nationales

Il convient de rappeler que le régime de l'Union est *« incredibly open and permeable to lobbying compared with even the more pluralistic member states »*.[1268] De l'initiative à l'exécution, il existe ainsi de multiples opportunités, formelles ou informelles, d'exercer une influence sur le *policy-making*. Dans ce cadre, un 'bon' lobbyiste peut *« virtually become part of the decision-making process »*.[1269] Or, lorsque l'on évoque le monde de l'influence, l'on conjure l'image de lobbies occultes, servant de puissants intérêts privés et faisant pression sur les institutions publiques pour orienter les politiques à leur guise. Le spectre de *« Machiavel à Bruxelles »*[1270] est omniprésent : il s'agirait, devant Washington, de la ville qui compte le plus de professionnels de l'influence au monde.[1271] Pourtant, les premiers et les plus efficaces des lobbyistes -entendus comme des acteurs *« visant à influer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes »*-[1272] demeurent indubitablement les États membres.[1273]

En effet, ces derniers ne se bornent pas à intervenir au Conseil en y utilisant des ressources de puissance brute (*hard power*). Dans une Union à 27 fondée sur la gouvernance partagée et la coopération négociée, *« l'influence exercée par un État (…) tient moins à sa puissance (définie comme la capacité d'imposer sa volonté) qu'à sa capacité à convaincre »*.[1274] L'équation purement matérielle « pondération des voix + contribution financière = influence », si elle est toujours pertinente, ne suffit plus. L'enjeu réside donc dans l'aptitude des États à exercer une forme de *soft power,* défini par Nye comme « *the ability to shape the preferences of others to want what you want »*.[1275] L'influence, comme la puissance, est donc une relation. Elle s'acquiert, se conquiert et se travaille *via* des stratégies reposant sur la capacité à : assurer la représentation de ses hommes et de ses idées ; s'appuyer sur modèle convaincant ; proposer des solutions et non pas seulement en refuser ; engager la discussion avec les responsables pertinents ; savoir collaborer plutôt qu'imposer ; s'arroger des soutiens et participer à des réseaux.

[1268] MAZEY Sonia, RICHARDSON Jeremy. "Interest groups and EU policy-making: organisational logic and venue shopping", *in* RICHARDSON (ed). *European Union. Power and policy-making*, London : Routledge, 2006 (3rd ed), p.251.
[1269] HULL Robert. "Lobbying Brussels: a view from within", *in* MAZEY Sonia, RICHARDSON Jeremy. *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press, 1993, p.83.
[1270] VAN SCHENDELEN Rinus. *Machiavelli in Brussels: the art of lobbying the EU*. Amsterdam, 2002, 344p.
[1271] Les chiffres font débat. Un récent rapport du Parlement européen évoque 15 000 lobbyistes et 2 500 groupes de pression pour 25 000 fonctionnaires [STUBB Alexander. *Rapport sur le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne*, 2 avril 2008].
[1272] Définition de la Commission in COM(2006)194. *Livre vert- Initiative européenne en matière de transparence*, 2006, p.5.
[1273] Une étude menée par un cabinet de *public affairs* auprès des fonctionnaires des institutions européennes conclut d'ailleurs que les gouvernements des États membres sont considérés comme les plus efficaces des lobbyistes, particulièrement auprès de la Commission. [BURSON MARSTELLER. *The definitive guide to lobbying the European institutions. Based on a survey of the European Parliament, the Council and the European Commission*, 2005, 24p].
[1274] SMOUTS Marie-Claude. *La France à l'ONU : premiers rôles et second rang.* Paris : Presses de la FNSP, 1979, p.126.
[1275] NYE Joseph. *The powers to lead*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p.29.

Il est donc nécessaire de s'interroger : à ce jeu de l'influence, qui gagne et comment ? Et avec quelles conséquences ? En tentant de répondre à ces questions, nous accorderons une attention particulière à la France et au Royaume-Uni. Respectivement à la tête des deux pôles 'rivaux' de la politique de développement européenne, ces États membres incarnent également deux idéaux-types radicalement opposés dans leur pratique du multilatéralisme européen. Ils représentent ainsi les deux extrêmes du « je » : dans une certaine mesure, la capacité de l'Union à construire une politique cohérente à 27 est donc tributaire de leur propension à se l'approprier.

A. Investir la Commission : l'influence par la présence

Dans le domaine de la politique de développement, la Commission dispose du monopole de l'initiative : *« elle seule peut soumettre des propositions et suggérer aux gouvernements d'adopter des normes. Elle détient la clef de la formation de l'agenda politique ».*[1276] Théoriquement donc, les États membres interviennent seulement au moment de la négociation, alors que l'exécutif communautaire détient les rênes de la conception et de la formulation de la politique. Cependant, la Commission n'est pas un monolithe étanche : son propre personnel est traversé d'influences nationales. Il convient donc de s'interroger sur les *« stratégies de présence [des] gouvernements [dont] l'objectif est d'influencer un processus d'élaboration des politiques communautaires qu'ils ne contrôlent pas totalement ».*[1277]

Le fait national à la Commission

La problématique de l'indépendance des fonctionnaires internationaux n'est ni nouvelle, ni propre à l'administration communautaire. La pratique du multilatéralisme s'accompagne invariablement de luttes d'influences entre États, *« chacun souhaitant disposer du plus grand nombre de ressortissants aux postes considérés comme prestigieux et surtout comme stratégiques ».*[1278] Les fonctionnaires nationaux sont en effet perçus comme des ressources précieuses, *«potential loyal eyes and ears »*[1279] au sein d'institutions dont ils sont susceptibles d'influencer les délibérations. C'est pourquoi les États membres, à des degrés divers, s'activent et mobilisent des ressources substantielles pour s'assurer de la présence de leurs nationaux.[1280] Malgré l'affirmation et l'autonomisation d'une fonction

---

1276 MAGNETTE, *op cit*, p.127.
1277 LEQUESNE Christian. « La Commission européenne entre autonomie et dépendance », *Revue française de science politique*, juin 1996, vol 46, n°3.
1278 PLACIDI Delphine. "La transformation des pratiques diplomatiques nationales", *in* BADIE, DEVIN *op cit*, p.97.
1279 MENON Anand. "Member States and international institutions : institutionalizing intergovernmentalism in the European Union", *Comparative European Politics*, 2003, n°1, p.194.
1280 Voir Annexe XXV : Politique du personnel

publique communautaire indépendante,[1281] sélectionnée dans le cadre d'un processus méritocratique de concours,[1282] la Commission demeure donc une institution *« vulnérable »*.[1283]

Cependant, une analyse de son personnel se doit d'éviter deux écueils. Une caractérisation excessive en termes de 'filières nationales' -qui consisterait à considérer les fonctionnaires comme de simples suppôts de leur gouvernement- serait réductrice. À l'inverse, aborder le personnel en le dénationalisant reviendrait à minimiser la complexité des multiples loyautés. La réalité, comme souvent, est probablement dans l'entre-deux. Plus qu'une agrégation de fiefs nationaux mais moins qu'une enceinte de *« chevaliers »*[1284] incorruptibles, la Commission est une institution complexe, marquée par l'interpénétration du national et du communautaire.

Les États membres cherchent donc à placer 'leur' personnel non pas tant parce qu'ils pensent pouvoir le contrôler, mais plutôt parce qu'il est imprégné d'un cadre cognitif, de valeurs et de méthodes acquis dans leur État d'origine. Porteurs d'un incompressible patrimoine national, les membres du personnel communautaire sont ainsi susceptibles d'être davantage réceptifs aux préférences de leur gouvernement. L'on pourrait schématiser un processus en deux temps, à partir de la définition du *soft power* de Nye. Dans un premier temps, les préférences des futurs membres du personnel communautaire sont façonnées dans le cadre national : dans une certaine mesure, *they want what their governmment wants*. Dans un second temps, ces individus intègrent la Commission et contribuent à façonner ses préférences de l'intérieur. Par transitivité alors : *the Commission wants what their government wants*.

Partant donc de l'hypothèse que les États interviennent dans la politique du personnel afin de favoriser la prise en compte de leurs préférences, l'on peut supposer que les fluctuations par directions et par nationalités reflètent leur intérêt plus ou moins prononcé pour les divers domaines du *policy-making* européen. Une analyse de la composition nationale de l'administration communautaire du développement contribue donc à mesurer leur degré d'implication dans la politique de développement, ainsi que leur potentielle emprise sur son *policy-design*.

[1281] Statut des fonctionnaires des Communautés européennes, « Droits et obligations du fonctionnaire », article 11 : *« Le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts des Communautés, sans solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement, autorité, organisation ou personne extérieure à son institution. Il remplit les fonctions qui lui sont confiées de manière objective et impartiale et dans le respect de son devoir de loyauté envers les Communautés ».*
[1282] Voir Annexe XXV : Politique du personnel
[1283] MENON. "Member States and international institutions…", *op cit*, p.194.
[1284] ABELÈS, BELLIER, *op cit*, p.432 : *« des agents qui se font chevaliers d'une grande Europe de paix ».*

L'administration du développement noyautée ?

Il convient d'abord d'opérer une distinction entre les éléments « parachutés » et le reste du personnel. La pratique du « parachutage » désigne l'*« insertion of officials from outside the EU administration directly into senior positions within it »*[1285] : plus de 70% des postes les plus gradés sont attribués par ce biais. Le parachutage permet souvent de 'planter le drapeau' en réservant officieusement certains postes à des nationalités spécifiques. Cette 'cuisine' interne s'opère à l'ombre d'un marchandage intense, et les parachutés sont éminemment dépendants de leurs gouvernements pour leurs nominations et promotions. C'est donc dans ces 'hautes sphères' que la collusion entre le national et le communautaire est la plus répandue : *« at the official level I'm not sure there's always a national channel, but when it comes to senior people, yes, it's very important ».*[1286]

Les Commissaires d'abord, contribuent tous à imprimer la marque de leurs gouvernements.[1287] Le poste de Commissaire au Développement est ainsi monopolisé par la France de 1958 à 1985,[1288] ce qui témoigne de la tutelle alors exercée sur cette politique. Ce monopole est indissociable d'une inertie 'par le haut' qui favorise le maintien de l'Association envers et contre tout(s). L'Italien Lorenzo Natali, puis surtout les Espagnols Manuel Marin et Abel Matutes, et enfin le Portugais Joao de Deus Pinheiro sont ensuite les hérauts du « lobby euroméditerranéen » et latino-américain face au « lobby de l'Est ». L'arrivée du Danois Poul Nielson en 1999 sanctionne un changement d'équilibre et *« l'émergence d'un autre récit, nordique et anglo-saxon, faisant évoluer la matrice cognitive au sein de laquelle les acteurs agissent et créant les conditions pour une évolution des pratiques ».*[1289] Son mandat est ainsi marqué par la réforme de la Commission et par l'émergence de nouveaux dogmes : efficacité, *accountability* et lutte contre la pauvreté. Le Belge Louis Michel se distingue par sa forte (et contestée) implication dans le processus électoral en RDC et son activisme dans la région des Grands Lacs en règle générale.

La présence dans les cabinets des Commissaires constitue également un enjeu crucial. Un fonctionnaire britannique confie ainsi : *« What strikes me is that if we need help to do something with Barroso for example, it is absolutely crucial to have our Brit in the Cabinet, who is in charge of development.*[1290]

1285 PAGE Edward. *People who run Europe.* Oxford : Clarendon Press, 1997, p.49-51.
1286 Entretien dans une Représentation permanente.
1287 Pour la petite histoire, Charles Michel, fils du Commissaire Louis Michel, est Ministre de la Coopération au Développement depuis le 21 décembre 2007. L'on peut imaginer que la coopération est étroite !
1288 Voir Annexe XIII : Les Commissaires et leurs responsabilités pour l'évolution précise des postes.
1289 TRUILLÉ-BARENS Stéphanie, *La redéfinition du référentiel de politique européenne de coopération au développement. Analyse cognitive de l'évolution de l'influence française.* Mémoire de DEEA, Collège d'Europe, Bruges, 2001, p.67.
1290 Fonction occupée jusqu'en 2007 par Alex Ellis, détaché par le *Foreign and Commonwelath Office.* Nommé Ambassadeur, il est remplacé par un compatriote, Matthew Baldwin. Le poste est clairement 'réservé'.

Our problem is that we do not have anyone in the Michel cabinet. We are trying to have someone there soon».[1291] À cet égard, il est intéressant de noter que les Britanniques et les Français exercent une forme de duopole sur les postes de responsabilité dans les cabinets pertinents.[1292]

Enfin, la proximité nationale peut jouer dans les services, au niveau des Directeurs en particulier[1293] : *« bien sûr que cela nous sert d'avoir un Directeur Général italien à la DEV. Il a surtout un rapport étroit avec le gouvernement sur les thématiques politiques ».*[1294] Néanmoins, la nationalité ne fait pas tout. Par exemple, certains Français sont considérés comme des alliés précieux par les Britanniques : *« our two greatest allies in DG DEV are French, not British. [One] was set to retire : we, not the French, lobbied intensively for him to stay a bit longer ».*[1295]

C'est pourquoi il est difficile d'estimer l'impact du fait national, particulièrement dans les services, où les nominations ne sont (presque) pas politisées. La pondération nationale des administrateurs (AD) des DG DEV et d'AIDCO[1296] s'avère ainsi difficile à interpréter. D'une part, la nette surreprésentation des Français[1297]semble accréditer notre hypothèse selon laquelle les États les mieux représentés sont les plus intéressés, et ceux qui cherchent davantage à influencer. D'ailleurs l'on s'accorde généralement sur le fait que *« la France est en mesure d'influencer la Commission parce que la DG DEV a beaucoup de fonctionnaires français ».*[1298] Ce 'noyautage' français de la DEV (et d'AIDCO) peut par exemple contribuer à expliquer les résistances à une fusion avec la DG RELEX, dans la mesure où la spécificité ACP est une construction française. D'autre part cependant, la surreprésentation des Italiens est plus délicate à expliquer. Les responsables nationaux parlent de *« hasard des trajectoires personnelles»* et de *« surprise ».*[1299]

Empiriquement, il paraît impossible de faire la part entre les stratégies nationales (placer du personnel et maintenir des liens ténus) et les parcours individuels (choisir ou être affecté à une DG sans interférence externe). Si les correspondances peuvent se révéler intéressantes, il semble

---

1291 Entretien.

1292 Britanniques : Commissaire au Commerce (C.Ashton) ; Conseiller Barroso (M.Baldwin) ; deux chefs de Cabinet RELEX (P.Child) et TRADE (J.King). Français : trois postes de Chefs-adjoints, DEV (H.Delphin), RELEX (V.Guérend) et TRADE (E. Peters). MM.Guérend et Peters (qui remplace un autre Français, D.Redonnet) sont tous deux responsables du portefeuille « politique de développement » dans leurs cabinets respectifs. Exception notable: le Chef de cabinet du Commissaire Michel, le Belge Koen Doens. Bien sûr, le reste des équipes est multinational.

1293 Notons que le DG de la DEV est italien (S.Manservisi), celui d'AIDCO néerlandais (K.Richelle). Les DG adjoints de la DEV (B.Petit, parti à la retraite en 2009, pas encore remplacé) et d'AIDCO (R.Weber) sont Français.

1294 Entretien [traduction personnelle].

1295 Entretien au DFID. Plusieurs représentants LMCs nous ont également parlé d'un *« very important contact for us ».*

1296 Voir tableaux pages suivantes. Notons que *« there are hardly any British regular officials in the Commission. We are very under-represented as not enough people want to go. That's why we need seconded national experts (SNEs) »* [Entretien DFID].

1297 Par rapport à leur représentation globale à la Commission (lignes %DEV, %AIDCO et %AD).

1298 EuropeAid est stratégique car *« on peut y contrôler la mise en œuvre de notre contribution »* [Entretiens].

1299 Entretiens à Bruxelles et à Rome.

donc prudent de recourir à d'autres indicateurs. En l'occurrence, il existe une catégorie de personnel permettant de mener une analyse plus fine : les Experts Nationaux Détachés (END).

Des frontières poreuses : le cas des Experts Nationaux Détachés (END)

Comme leur nom l'indique, les END sont des fonctionnaires nationaux mis à disposition de la Commission par leur administration d'origine.[1300] Officiellement, le recours aux END permet *« de promouvoir l'échange d'expériences et de connaissances professionnelles en matière de politiques européennes »*[1301]dans un cadre mutuellement bénéfique. D'une part, la Commission *« bénéficie de leurs connaissances et de leur expérience professionnelle de haut niveau, notamment dans les domaines dans lesquels l'expertise requise n'est pas facile à trouver ».*[1302] D'autre part, *« ces experts acquièrent au cours de leur mise à disposition une expérience des affaires communautaires et européennes [et des contacts] dont ils peuvent faire profiter leur administration d'origine à leur retour ».*[1303] Depuis l'instauration du système en 1977, le nombre d'END a spectaculairement augmenté : alors qu'ils étaient 250 en 1990 et 600 en 1994,[1304] l'on en dénombre aujourd'hui plus d'un millier, ce qui représente environ 9% du total des administrateurs. Parallèlement, la Commission détache ses propres experts dans les administrations nationales. Plus que quiconque, les experts détachés incarnent donc *« l'extrême perméabilité des frontières entre les institutions communautaires et les institutions nationales ».*[1305] Cette *« osmose »*[1306] demeure néanmoins pour l'heure foncièrement asymétrique : [1307]

	1998	**1999**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
END à la Commission	614	601	777	892	932	895	979	1134	1171	1149
Experts CE détachés dans les EM	19	25	40	45	52	20	20	11	23	22

En effet, contrairement aux idées reçues, la Commission dispose d'effectifs très limités, et l'utilisation d'END permet de pallier le manque de personnel à moindre frais. Cette solution, qui leur est pourtant coûteuse,[1308]suscite l'engouement des gouvernements. En effet, de par la nature

---

[1300] Pour une période maximum de 4 ans. Les END peuvent également provenir de l'espace économique européen (EEE), de pays candidats ou d'organisations internationales.
[1301] C(2008)6866. *Décision de la Commission relative au régime applicable aux experts nationaux détachés et aux experts nationaux en formation professionnelle auprès de services de la Commission*, 12 novembre 2008, p.2.
[1302] *Ibid,* p.2.
[1303] *Circulaire du 26 septembre 2006 relative à la mise à disposition d'experts auprès des institutions européennes et échanges de fonctionnaires*. Journal officiel de la République française, n°226 du 29 septembre 2006, p.14290.
[1304] LEQUESNE. « La Commission européenne entre …», *op cit*, p.405.
[1305] COURTY, DEVIN, *op cit*, p. 56.
[1306] CASSANMAGNAGO-CERRETTI Maria Luisa. *Report on the role of national experts and the Commission's right of initiative*. Committee on Institutional Affairs, 6 December 1993, PE206.618/fin, p.8.
[1307]Source : *Rapport général sur l'activité de l'UE*, publication annuelle. http://europa.eu/generalreport/fr/welcome.htm
[1308] Deux solutions existent. Dans le cas 'classique', la Commission publie des avis de vacances de postes, auxquels les EM répondent. Le pays d'origine du candidat paie alors sa rémunération de base, et la Commission prend à sa charge les indemnités journalières, les frais de voyage et de déménagement. Dans une seconde hypothèse, les EM peuvent proposer spontanément un candidat dans un secteur considéré comme stratégique ; l'END est alors entièrement financé par son EM (*cost-free SNE*). Seuls certains peuvent se permettre de recourir à la seconde solution.

temporaire de leur allégeance communautaire, les END sont considérés comme un vecteur d'influence et d'information privilégié. Ces 'sous-marins' ont un triple avantage : ils permettent aux EM de favoriser la prise en compte directe de leurs idées et conceptions, de promouvoir l'expertise nationale, et de faciliter la coordination et la liaison avec la Commission.[1309]

Dans le cadre d'une utilisation 'stratégique', les gouvernements s'emploient donc à *« identifier les secteurs où nous sommes mal ou sous-représentés afin de placer des END pour compenser, et à essayer de faire de la prospective pour placer des END en amont des initiatives »*.[1310] Il est ainsi devenu *« notoire que [le placement d'un END] précède souvent une initiative politique importante sur laquelle [l'EM] veut exercer une influence décisive »*.[1311] La tactique consiste à identifier des domaines d'intérêt prioritaire et à faire ensuite du lobbying pour obtenir un poste afin d'envoyer un END pour *« superviser le secteur »*.[1312] Par exemple, un(e) END a été envoyé(e) par le DFID dans l'unité en charge de rédiger le *Consensus*, afin de s'assurer que ce texte redouté reflète la vision britannique.[1313] L'on peut donc raisonnablement estimer que la répartition des END par nationalité dans les DG DEV et AIDCO fournit un indicateur fiable des velléités gouvernementales d'influence sur la politique de développement de l'UE :

C'est le cas de la France et du Royaume-Uni : *« they fully second, so they're not in the same competition. They can call directly when they want to place somebody, and if the quota is not filled, they can second »*. D'autres EM *« refuse to have such a policy, as it goes beyond shared financing and is contrary to the spirit of the programme »*. [Entretien dans une Représentation permanente].

1309 DGCID. « Stratégie d'influence au sein des organisations internationales», *Les Notes du jeudi*, n°7 juillet 2004, p.2

1310 Entretien avec un fonctionnaire national.

1311 MENON Anand. "L'administration française à Bruxelles", *Revue française de sciences politiques*, 2001, n°5, p.773.

1312 CASSANMAGNAGO-CERRETTI,*op cit*, p.7. Bien évidemment, tous les détachements ne sont pas stratégiques.

1313 Conversation informelle à la Commission (pas avec l'END en question).

Répartition des administrateurs (AD) par DG et par nationalité au 01/10/07[1314], part du budget et de la population européennes

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	TOT
DEV	2	14	1		3	13	4	1	5	21	2	18	2	1	24		1			9	4	8		4			10	**147**
%	**1.4**	**9.5**	**0.7**		**2**	**8.8**	**2.7**	**0.7**	**3.4**	**14.3**	**1.4**	**12.2**	**1.4**	**0.7**	**16.3**		**0.7**			**6.1**	**2.7**	**5.4**		**2.7**			**6.8**	**100**
AIDCO	3	35		1	2	13	8	1	12	32	4	48	1	2	39	1	1			14	8	17		4		1	15	**262**
%	**1.1**	**13.4**		**0.4**	**0.7**	**5**	**3**	**0.4**	**4.6**	**12.2**	**1.5**	**18.3**	**0.4**	**0.7**	**14.9**	**0.4**	**0.4**			**5.3**	**3**	**6.5**		**1.5**		**0.4**	**5.7**	**100**
RELEX	11	30			6	36	6	1	13	34	6	47	7	13	40		1	1		14	6	10		17	1	1	33	**334**
ECHO	2	10				6	1		1	6		9	1	2	4					4	3	3		2		1	11	**66**
ELARG	5	8			3	19	3	9		9	4	14	1	2	12						3	4		8			11	**115**
TRADE	7	17	2	2	3	26	5	2	6	22	3	30	10	2	26	2	1	2		6	9	4	2	9	1	1	15	**215**
DELEG	21	70		1	2	81	11		16	75	16	114	2	12	80		1			38	1	12		16			61	**630**
TOTAL	**257**	**1213**	**75**	**59**	**227**	**1323**	**283**	**107**	**537**	**1031**	**354**	**1409**	**279**	**255**	**1180**	**142**	**48**	**107**	**64**	**439**	**435**	**426**	**82**	**368**	**104**	**142**	**888**	**11852**
% AD	**1.1**	**5.1**	**0.3**	**0.2**	**1**	**5.6**	**1.2**	**0.5**	**2.3**	**4.4**	**1.5**	**6**	**1.2**	**1.1**	**5**	**0.6**	**0.2**	**0.5**	**0.3**	**1.9**	**1.8**	**1.8**	**0.3**	**1.6**	**0.4**	**0.6**	**3.8**	**100**
% AST	0.8	15.5	0.3	0.1	0.6	3	0.9	0.2	1.6	3.2	1	4.5	0.8	1.3	5.8	0.3	0.9	0.2	0.1	1.2	2	1.4	0.5	0.9	0.2	0.4	2.1	100
% BUD	2.2	2.7	0.2	0.1	0.77	21.3	1.9	0.08	1.7	7.8	1.4	15.9	0.8	1.19	13.2	0.2	0.21	0.1	0.04	4.5	1.95	1.3	0.56	2.7	0.3	0.3	16.35	100
% POP	1.6	2.1	1.5	0.2	2.1	16.8	1.1	0.3	2.2	9	1	13.1	2	0.7	12	0.7	0.08	0.5	0.08	3.2	7.9	2	4.5	1.8	0.4	1.1	12.2	100

Experts Nationaux Détachés (END) par DG et par nationalité au 01/10/07[1315]

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	TOTAL
DEV							4		1	1		7			2	1				4							5	**25**
%							**16**		**4**	**4**		**28**			**8**	**4**				**12**							**20**	**100**
AIDCO	1	1			1		1		2	3		7		1	3					1			1	2			2	**25**
%	**7.4**	**3.7**			**3.7**				**7.4**	**11**		**22**			**15**						**3.7**		**11**	**3.7**			**11**	**100**
RELEX	1	2	1	1		4	3	1	2	2	1	4	1		1	1	1			1				2			4	**33**
ECHO							1					1			1												1	**4**
ELARG	1					1					1	4	1		1					2	1			1			2	**15**
TRADE	3	1			1	5	1		2	4	1	6	1		2			1		3		1		3			4	**39**
TOTAL	**33**	**32**	**11**	**2**	**14**	**120**	**29**	**10**	**29**	**63**	**25**	**157**	**42**	**18**	**77**	**15**	**3**	**6**	**6**	**82**	**42**	**24**	**24**	**33**	**3**	**24**	**84**	**1008**
%	**3.3**	**3.2**	**1.1**	**0.2**	**1.4**	**12**	**2.9**	**0.9**	**2.9**	**6.3**	**2.5**	**15.6**	**4.2**	**1.8**	**7.6**	**1.5**	**0.3**	**0.6**	**0.6**	**8.1**	**4.2**	**2.4**	**2.4**	**3.3**	**0.3**	**2.4**	**8.3**	**100**

[1314] *Répartition des fonctionnaires et agents temporaires par Direction Générale et Nationalité* (tous budgets) au 01/10/2007. Le *Bulletin statistique* publié sur internet n'opère pas la distinction entre Administrateurs (AD) et Assistants (AST). Grâce à un contact à la DG ADMIN, nous disposons de statistiques indépendantes pour le grade AD, plus convoité car plus stratégique.

[1315] *END par DG et nationalité au 01/10/2007*. Ces statistiques ont été obtenues au bout de plusieurs semaines de recherches. Seules l'Italie (www.esteri.it) et l'AELE (secretariat.efta.int) publient la liste de leurs experts sur internet. La Commission ne donne dans son *Bulletin statistique* que le chiffre global d'END par pays, sans distinction de DG. Nous nous sommes donc d'abord adressée aux responsables END des DG DEV, AIDCO et ADMIN, dans l'espoir –déçu- d'obtenir des chiffres globaux. Par la suite, nous avons contacté les membres pertinents d'une vingtaine de RP dans le but d'obtenir les chiffres pays par pays. Seuls quelques uns (AT, BE, FI, FR, PT, SE, EL) nous ont répondu. Signe de la sensibilité politique de la question, certains nous ont demandé de garder les chiffres fournis confidentiels. Heureusement, M. Marc-Olivier Gendry (Conseiller *Présence française dans les institutions européennes* à la RP) nous a fourni les données dont il disposait pour la France, mais également pour certains autres EM. Finalement, le 'miracle' est arrivé par un contact au sein de la DG ADMIN, qui nous a procuré les statistiques détaillées pour les END, AD et AST travaillant à la Commission au 01/10/2007. Nous avons re-contacté des RP n'ayant pas répondu à notre première tentative (DE, DK, NL, UK) et confirmé les chiffres fournis par la Commission. Enfin, nous avons reçu une tardive réponse de la part d'AIDCO. Au 01/12/07, l'on comptait donc 27 END à AIDCO, répartis comme suit : 6 FR ; 4 IT ; 3 UK ; 3 ES ; 3 RO ; 2 EL ; 2 AT ; 1 BE ; 1 PL ; 1 CZ ; 1 SE.

Répartition des administrateurs (AD) par DG et par nationalité au 01/04/09, part du budget et de la population européennes[1316]

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	TOT
DEV	3	16	1		2	14	5	2	3	15	2	19	2	1	28		1		1	9	9	6		7		1	9	**156**
%	**1.9**	**10.2**	**0.6**		**1.3**	**9**	**3.2**	**1.3**	**1.9**	**9.6**	**1.3**	**12.2**	**1.3**	**0.6**	**18**		**0.6**		**0.6**	**5.7**	**5.7**	**3.8**		**4.5**		**0.6**	**5.7**	**100**
AIDCO	3	36	1		3	12	5	1	11	32	5	51	1	4	38	1	1			13	11	15	1	4		2	14	**265**
%	**1.1**	**13.6**	**0.4**		**1.1**	**4.5**	**1.9**	**0.4**	**4.1**	**12**	**1.9**	**19.3**	**0.4**	**1.5**	**14.3**	**0.4**	**0.4**			**4.9**	**4.1**	**5.6**	**0.4**	**1.5**		**0.7**	**5.2**	**100**
RELEX	4	30	4	1	4	30	5	2	10	35	8	43	8	10	32		1	2		10	12	7	1	15	2	2	35	**315**
ECHO	2	11				7	1		1	5		12	1	3	7					4	5	1		3		2	10	**75**
ELARG	7	7	2		5	15	3		8	8	5	12	1	1	14					1	3	3		7	1	1	11	**115**
TRADE	8	19	3	2	4	30	6	3	8	23	5	28	12	2	24	2	1	3		7	22	7	4	9	4	3	20	**260**
DELEG	22	75		1	2	81	11		18	82	13	124	4	12	84		1			42	1	17		17			50	**657**
TOTAL	**260**	**1244**	**162**	**71**	**265**	**1371**	**271**	**135**	**539**	**1041**	**340**	**1433**	**343**	**256**	**1205**	**187**	**46**	**132**	**100**	**451**	**617**	**421**	**191**	**350**	**154**	**195**	**851**	**12648**
% AD	**1**	**5**	**0.7**	**0.3**	**1.1**	**5.5**	**1.1**	**0.5**	**2.2**	**4.2**	**1.4**	**5.8**	**1.4**	**1**	**4.8**	**0.8**	**0.2**	**0.5**	**0.4**	**1.8**	**2.5**	**1.7**	**0.8**	**1.4**	**0.6**	**0.8**	**3.4**	**100**
% AST	0.7	14.9	0.5	0.1	0.6	2.9	0.8	0.2	1.6	3.1	1	4.4	1	1.2	5.5	0.3	0.8	0.2	0.1	1.1	2.1	1.4	0.5	0.9	0.2	0.5	2	100
% BUD	2.2	2.7	0.2	0.1	0.77	21.3	1.9	0.08	1.7	7.8	1.4	15.9	0.8	1.19	13.2	0.2	0.21	0.1	0.04	4.5	1.95	1.3	0.8	2.7	0.3	0.3	16.35	100
% POP	1.6	2.1	1.5	0.2	2.1	16.8	1.1	0.3	2.2	9	1	13.1	2	0.7	12	0.7	0.08	0.5	0.08	3.2	7.9	2	4.5	1.8	0.4	1.1	12.2	100

Experts Nationaux Détachés (END) par DG et par nationalité au 01/04/09[1317]

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	NO	TOTAL
DEV						2	2		1		1	7				2				3				2			7	1	**28**
%						**7.4**	**7.4**		**3.5**		**3.5**	**26**				**7**				**11**				**7.4**			**26**	**3.5**	**100**
AIDCO	1	1	1		1				2	2		9			2					1			3	5			4		**32**
%	**3**	**3**	**3**		**3**				**6.2**	**6.2**		**28**			**6.2**					**3**			**9.3**	**15.6**			**12.5**		**100**
RELEX	2			1		3	2		1	4	2	5	1			2	1	2			3	3	1				3		**36**
ECHO										1		2															1		**4**
ELARG			2	1	2	1			2	1		2	2		2					2				1			2		**20**
TRADE	2	1		1		4	3		2	5	1	7	3		2					2		2		2			2		**39**
TOTAL	**32**	**27**	**27**	**5**	**13**	**127**	**29**	**9**	**32**	**79**	**25**	**157**	**47**	**22**	**100**	**14**	**4**	**4**	**5**	**73**	**38**	**31**	**38**	**38**	**8**	**16**	**75**	**45**	**1142**
%	**2.8**	**2.4**	**2.4**	**0.4**	**1.1**	**11**	**2.5**	**0.8**	**2.8**	**7**	**2.2**	**13.7**	**4.1**	**1.9**	**8.8**	**1.2**	**0.3**	**0.3**	**0.4**	**6.4**	**3.3**	**2.7**	**3.3**	**3.3**	**0.7**	**1.4**	**6.6**	**3.9**	**100**

[1316] *Répartition des fonctionnaires et agents temporaires par Direction Générale et Nationalité* (tous budgets) au 01/04/2009. Données obtenues grâce à un contact à la DG ADMIN (idem pour les suivantes).

[1317] *Répartition des END par DG et Nationalité au 01/04/2009*. Notons que la DG DEV compte également un expert norvégien, M. Alf Friiso, détaché auprès de l'unité A2 'Efficacité de l'aide et relations avec les États membres et les pays de l'EEE' (www.efta.int/content/eea/national-experts/list_experts). Nous avions rencontré à Bruxelles son prédecesseur, M. Paal Aavatsmark, également détaché par NORAD (Norwegian Agency for Development Cooperation) dans cette même unité et qui, entre autres, représentait fréquemment la Commission dans les travaux de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide. Il n'était pas comptabilisé comme END en 2007 car il était devenu *Senior Policy Advisor on Aid Effectiveness*.

Une analyse en termes de présence révèle plusieurs éléments remarquables. L'Allemagne, qui dispose au total du second plus gros contingent, n'a d'END ni à la DEV ni à AIDCO en 2007. Elle semble désormais commencer timidement à investir la DEV. En revanche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède sont particulièrement présents. En 2007, le Danemark concentre 17% des ses END dans ces deux directions, et a plus d'END à la DEV que dans toute autre DG.[1318] En 2009, plus de 15% des END d'AIDCO sont Suédois, alors que la Suède ne représente que 3.3% du total des END.[1319] Les Pays-Bas maintiennent également une présence constante (surtout à la DEV). Même la Norvège envoie un expert à la DEV, chargé de l'efficacité de l'aide et des relations avec les bailleurs. L'on pourrait interpréter la politique d'occupation des ces bailleurs 'vertueux' comme une stratégie de *voice* au sens hirschmanien. L'infiltration de nationaux constitue ainsi une forme de « prise de parole », définie comme *« une tentative visant à modifier un état de fait jugé insatisfaisant (…) un résidu de la défection ».*[1320] Dans ce cadre en effet, les 'bons' bailleurs, qui ne peuvent faire défection mais se répugnent à participer à une politique qu'ils jugent inférieure à celle qu'ils mènent bilatéralement, choisissent de *« contraindre les dirigeants à améliorer la qualité du produit»*[1321] en tentant de transformer l'institution et les pratiques de l'intérieur.[1322] Cette stratégie visant à fomenter le changement par le détachement est d'ailleurs affirmée explicitement par les Danois *(« the secondment of national experts has proven to be an effective way of supporting selected policy-areas, heightening the overall quality of assistance and ensuring a close link between Denmark and the institutions »)*[1323] ou encore par les Suédois *(« a way for Sweden to influence organisations and contribute to processes of change is to get Swedish staff [such as] national experts within the EU »*).[1324]

Dans une logique similaire de *voice*, les Britanniques sont également très présents, et ce de façon croissante (7 END en 2007, 11 en 2009) : « *it is not a question of national influence but a question of improving the quality of work ».*[1325] Le DFID détache d'ailleurs plus d'experts à la Commission que tout autre ministère britannique.[1326] Enfin, l'on distingue une nette domination des Français (26% des END à la DEV et 28% à AIDCO), ce qui va à l'encontre de la théorie du *« désengagement »*[1327]

1318 Au 01/10/07, le Danemark a 29 END dont 4 à la DEV et 3 dans les DG AGRI et RELEX.
1319 L'on constate une nette montée de la puissance de la Suède entre 2007 (2 AIDCO) et 2009 (2 DEV, 5 AIDCO).
1320 HIRSCHMANN, *Défection et prise de parole…op cit*, p.54 et 58.
1321 *Ibid*, p.53.
1322 Inversement, il semble que la forte présence de l'Italie en 2007 (2 DEV, 3 AIDCO) soit conjoncturelle, et relève davantage d'une certaine prédilection pour ce système, qui suscite l'enthousiasme des fonctionnaires nationaux [Entretien]. Voir aussi CLENAD, Sezione italiana. *Rapporto 2008 : Esperti nazionali distacatti nelle istituzione europee*, 100p.
1323 MFA. *Aid management guidelines. Denmark's organisational strategy for EC development cooperation*, 2005, p.14.
1324 MFA. *Sweden's strategy for multilateral development cooperation*, January 2008, p.30.
1325 Un officiel de l'*European Union Department* du DFID, cité dans EDMUNDS, *op cit*, p.42.
1326 Plus d'une vingtaine d'experts DFID sont détachés dans l'ensemble des DG [Entretien au DFID]. Le DFID a même élaboré un 2002 un *Guide for Seconded National Experts assignments*. [*Working in Europe...op cit*, p.68-106.]
1327 CLAEYS, *op cit*, Chapitre V. Il est certes probable que les effectifs ont été renforcés en amont de la Présidence. Néanmoins, tous les témoignages confirment que les END français sont structurellement majoritaires dans ces DG.

et confirme au contraire l'existence d'une politique active de présence. La représentation de ces deux EM dans l'administration communautaire du développement n'est en effet pas le fruit du hasard *« they have deals with the Commission and are offered a number of experts in DEV and AIDCO »*.[1328] Cependant, la présence ne saurait suffire. Pour qu'elle se transforme en influence, il faut savoir l'exploiter. À ce titre, il est intéressant de comparer les modèles britannique et français.

Rappelons d'abord que l'END en poste s'apparente à un fonctionnaire 'classique' : il *« doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts des Communautés sans solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement »*.[1329] Théoriquement, il transfère donc temporairement mais exclusivement sa loyauté à la Commission. Cependant, l'END se trouve en permanence dans une *«ambiguous organizational embeddedness»*,[1330] qui le place dans une situation de loyautés multiples. En effet, le détachement est fondé sur une logique de dépendance vis-à-vis de l'administration d'origine, puisque celle-ci continue de le payer et de le noter, et qu'elle incarne son horizon professionnel de long terme. La dépendance est réciproque : les administrations nationales ont besoin des END pour exercer une influence de l'intérieur, et les END ont tout intérêt à maintenir un contact étroit pour ne pas être 'oubliés' à leur retour. Dans la pratique, il est donc communément admis que les États membres et leurs END maintiennent des relations.

À cet égard, le dispositif britannique, redoutablement efficace, est systématiquement érigé en modèle.[1331] Signe de l'importance conférée à la question, le gouvernement propose un manuel destiné aux END et aux départements 'détacheurs'.[1332] Y sont suggérées un ensemble de bonnes pratiques visant à maintenir le contact et à optimiser le détachement pour les deux parties.[1333] Une relation étroite est également maintenue avec la Représentation permanente, la fréquence des contacts étant telle que *« les END anglais n'ont pas besoin de prendre rendez-vous, ils ont leur café et leur journal à la RP »*.[1334] Enfin, une attention particulière est portée aux parcours professionnels des END : au moment du détachement, ils connaissent déjà le poste qui leur est destiné à leur retour,

---

[1328] Entretien dans une Représentation permanente.
[1329] C(2008)6866. *Décision de la Commission relative au régime applicable aux experts nationaux détachés…op cit,* article 7, p.9.
[1330] *Working in Europe. A practical handbook for those involved in secondments and loans to UKREP and the European Union institutions*, 2004, p.44. http://ukrep.be/workingineurope.pdf
[1331] Dans la littérature comme dans nos entretiens. Par exemple : CONSEIL D'ÉTAT. « L'administration française et l'Union européenne. Quelles influences ? Quelles stratégies ? », *Rapport public, Études et documents n°58*, 2007, p.345.
[1332] *Working in Europe. A practical handbook for those involved in secondments to UKREP and the EU institutions*, 172p.
[1333] *Ibid*, p.20-34 *« Key elements of a successful secondment programme »*. Par exemple, les departemens d'origine sont incités à inclure les END dans les envois de newsletter, briefs et compte-rendus de réunions ; à maintenir leur accès à l'intranet ; à les inviter à des conférences et à financer leur participation à des séminaires de formations ; à leur attribuer un 'mentor' leur rendant régulièrement visite ; à créer des réseaux de *« keep in touch »*… Les END sont de leur côté encouragés à maintenir de leur propre chef un contact fréquent et à envoyer des rapports réguliers.
[1334] Entretien.

l'expérience européenne étant valorisée de manière appropriée.[1335]

Tel qu'appliqué à la politique de développement, le modèle britannique de *secondment* est sans équivalent.[1336] La question fait l'objet d'une large réflexion au sein de *l'European Union Department (EUD)* du DFID : *« The secondment budget is part of the costs designed to alleviate poverty. So we have to do a proper plan and a proper project proposal and say : "this is development money we are spending, what benefits are we going to get from it ? " We have to think things through and devise some ways to influence. »* Le détachement est donc un choix stratégique avant d'être personnel : *"It is very tightly managed. We identify the post and decide what is more important."* Une fois l'expert en poste, *"there is somebody in EUD whose full-time job is to get the links going, because you can lose an SNE easily. You have got to put time and effort in it."* Des déjeuners sont par exemple organisés tous les mois avec des *"fairly senior officals"* venus de Londres. Les END envoient également des rapports réguliers à leur département de rattachement. Cette politique active *("we force the ties to work a little bit")* est considérée comme une réussite : "*We have a great SNE programme in DFID. Our SNEs give us a really good read of what happens in the EC. They are invaluable in helping us build an informal influence network and promoting our positions."*

Par contraste, les perceptions du programme français sont plus mitigées. Des observateurs tiers affirment que *« France uses the French SNEs to the maximum [and] very effectively makes use of them ».*[1337] En France au contraire, de nombreux rapports font état de l'inefficacité nationale dans ce domaine.[1338] La France dispose pourtant du plus large contingent d'END à la Commission en général et dans le développement en particulier. Peut-être est-ce justement là le problème : *« on fait du quantitatif, c'est pas ce qu'il faut. Présence ne veut pas automatiquement dire influence ».*[1339] Des efforts de modernisation ont été entrepris, le gouvernement publiant une directive visant à renforcer l'utilisation stratégique des END.[1340] Pour l'heure, s'il y a beaucoup d'END français à la DEV et à AIDCO, il n'est donc pas dit qu'ils constituent un vecteur d'influence efficace.[1341] Ainsi, *« dans le développement, on essaye bien sûr de faire de la prospective et de placer des END à des postes stratégiques et en amont de nos initiatives ».* Néanmoins, leur suivi est parfois mal assuré par manque de moyens :

1335 Un exemple récent : Peter Landymore a occupé un poste d'END sous les ordres de Bernard Petit à la DG DEV. Par la suite, il a été nommé Conseiller au Développement à l'UKREP, et a présidé en 2005 les négociations du *Consensus*, fort de sa parfaite connaissance de la Direction qui l'avait élaboré. [Entretien à la DG DEV]

1336 Les informations et citations de ce paragraphe sont issues de nos entretiens avec deux membres de l'EUD.

1337 END scandinaves et néerlandais cités dans TRONDAL Jarle, VAN DEN BERG Caspar, SUVARIEROL Semin. « Tensions of governance in the European Commission », *CES Working Paper*, 2007, p.25.

1338 Entre autres : CONSEIL D'ÉTAT, *op cit* ; FLOCH Jacques. « Présence et influence de la France en Europe : le vrai et le faux ». *Assemblée nationale, Rapport d'information n°1594,* 2004,144p ; LANXADE Jacques, TENZER Nicolas. *Organiser la politique européenne et internationale de la France.* Rapport du Commissariat général du Plan, 2002, 224p.

1339 Entretien à Paris. La même personne parle d'un programme d'END *« désolifiant ».*

1340 *Circulaire du 26 septembre 2006 relative à la mise à disposition d'experts auprès des institutions européennes et échanges de fonctionnaires…op cit.* À noter que l'Italie a pris une initiative similaire : *Direttiva per la razionalizzazione ed il rafforzamento dell'istituto dell'Esperto Nazionale Distaccato (END) presso le Istituzioni dell'Unione Europea*, 3 Agosto 2007.

1341 Les informations et citations suivantes sont issues de nos entretiens menés au SGAE, au MAE et à la DEV.

« Mais c'est très difficile. D'abord, on a pas toujours les lignes budgétaires pour les financer. Ensuite, on a pas assez de personnel pour les piloter. ». En outre, *« on a des complexes : on ne veut pas avoir l'air de faire du suivi et de donner des instructions. Donc on ne maintient pas de contacts étroits, et on n'exerce pas l'influence qu'on devrait. En fait, on a de bonnes individualités mais de mauvaises méthodes.»*[1342]

À travers le cas des END, ce sont deux politiques du personnel qui s'opposent. Du côté britannique, la stratégie est fondée sur la qualité des contacts et des parcours. Le personnel est vu comme une précieuse courroie de transmission : la 'filière nationale' existe, elle est travaillée et exploitée au mieux en se saisissant avec efficacité d'opportunités comme le détachement. Dans ces conditions, le Royaume-Uni exerce par le biais du personnel national une influence certaine sur la politique de développement européenne. La filière française est moins 'travaillée' que la britannique, entre autres parce que *« l'attitude française est marquée d'une profonde schizophrénie. D'un côté, l'administration française respecte l'indépendance de la Commission. De l'autre côté, elle veut exercer sur elle une plus grande influence ».*[1343] Il n'en demeure pas moins que, de l'avis général, *« France still has an informal connection, a natural link to DG DEV through its many French officials ».*[1344] Néanmoins, l'on pourrait s'interroger sur la possible contre-productivité d'une stratégie misant trop sur l'effet de masse. En effet, selon Hirschman, *« au-delà d'un certain seuil, la prise de parole devient sans effet ».*[1345] La France aurait-elle surinvesti l'administration communautaire du développement, au point que ses propres 'agents' se retournent contre elle ? Un fonctionnaire estime ainsi que *« beaucoup de Français de la Commission sont violemment contre la position française ».*[1346] Parfois desservis par une nationalité trop connotée,[1347] plusieurs Français de la DG DEV admettent ainsi qu'ils sont soucieux de se dissocier de la position nationale, et sont gênés s'ils paraissent en être trop proches.[1348]

Ces deux exemples sont importants car ils mettent en lumière le potentiel, mais aussi les limites, de l'influence par la présence. Derrière la façade de l'indépendance, il ne fait en effet nul doute que *« national interests are alive and well in the most communautarian of European institutions ».*[1349] Les États Membres influencent de façon insidieuse, par le biais de leurs nationaux, le pôle d'initiative communautaire. Dans ce contexte, le recours croissant aux END paraît

---

[1342] De plus, l'expérience des END est rarement valorisée à leur retour : *« un END sur deux est 'puni'. Il est considéré comme traître à l'administration et hérite d'une affectation disciplinaire à son retour ».* Voir également FLOCH, *op cit*, 104-105.
[1343] MENON, « L'administration française à Bruxelles...»,*op cit*, p.774.
[1344] Entretien dans une Représentation permanente [corroboré à de multiples reprises].
[1345] HIRSCHMAN, *op cit*, p.55.
[1346] Entretien
[1347] Pressenti comme Directeur général de Nielson, B.Petit aurait été écarté car *« un Français ça n'est pas possible ».*
[1348] Entretiens à la DG DEV. Par exemple : *« Précédemment, avant qu'un Français ne parle au Conseil, je le cadrais parce qu'on était jamais d'accord. Maintenant, ils n'arrêtent pas de dire qu'ils sont en parfait accord avec nous. C'en est même gênant parce que d'autres personnes peuvent croire qu'il y a collusion. »*
[1349] MICHELMANN Hans. « Multinational staffing and organizational functioning in the Commission of the European Communities », *International Organization*, 1978, vol 32, p.495.

particulièrement préoccupant, d'autant qu'il est croissant.[1350] Déjà en 1993, un rapport du Parlement européen s'inquiétait de leur rôle et de la possible *« renationalization of the management of certain sectors »*.[1351] L'hypothèse mérite qu'on s'y attarde. En effet, les END représentent déjà plus de 17% des administrateurs à la DG DEV, contre 9% en moyenne.[1352] L'on peut dès lors s'interroger sur l'autonomie d'une direction dont près d'un cinquième du personnel est issu des administrations nationales. Paradoxalement, l'on pourrait ainsi envisager que l'européanisation de la politique de développement s'accompagne ainsi d'une renationalisation de son administration.

Cependant, il convient de tempérer le caractère potentiellement destructeur de cette possible (mais pas probable) évolution. En effet, les flux d'influences ne sont pas univoques. Les END sont envoyés à la Commission également pour y apprendre et se familiariser à la 'chose' européenne. Il est d'ailleurs intéressant de noter que plusieurs NEM détachent des experts à AIDCO et à la DEV.[1353] L'on peut supposer qu'il s'agit dans leur cas véritablement d'un *"échanges d'expériences et de connaissances"* dans un but d'apprentissage mutuel, et non pas seulement d'une tentative unilatérale d'influence.[1354] Surtout, le détachement en soi constitue une expérience transformatrice, quelque soit la nationalité. Les travaux de Trondal[1355] démontrent ainsi que les END éprouvent davantage de loyauté à l'égard de la Commission, de leur direction de rattachement et de leur domaine d'expertise que vis-à-vis de leur institution et État d'origine. La socialisation à l'esprit communautaire faisant son oeuvre, certains optent même pour le transfert permanent de loyauté : entre 5 et 10 END français par an décident ainsi de rester à Bruxelles.[1356]

En somme, *« il ne suffit pas que les gouvernements travaillent la filière nationale pour que leurs idées soient reprises au niveau de la Commission »*.[1357] Pour véritablement s'assurer que leurs préférences soient prises en compte, les États membres conçoivent ainsi des stratégies protéiformes de participation au processus de *policy design*.

1350 MENON, « Member States … op cit » : « infiltration has increasingly become a central national strategy », p.191.
1351 CASSANMAGNAGO-CERRETTI, *op cit*, p.4.
1352 Et 12% à EuropeAid. Seules les DG TAXUD (25%), JLS (21%), ENV (20%) et MARKT (20%) sont devant.
1353 Au 01/04/09 : deux Lituaniens à la DEV ; un Bulgare, un Tchèque, et trois Roumains à AIDCO.
1354 En ce qui concerne les Roumains détachés à AIDCO par exemple, il s'agit probablement de novices du développement, qui sont formés à la Commission, puis étoffer l'administration nationale.[Entretien RP].
1355 TRONDAL, VAN DEN BERG, SUVARIEROL, *op cit* ; TRONDAL Jan. « Contending decision-making dynamics within the European Commission », *Comparative European Politics*, 2007, vol 5, n°2, p.158-178.
1356 Entretien à Paris. À ce sujet, voir également infra, p.
1357 ABÉLÈS, BELLIER, *op cit*, p .441.

B. S'investir dans le processus : l'influence par la participation

Les États membres disposent, nous l'avons dit, de nombreux point d'accès au processus de décision de l'Union. Après avoir abordé la négociation au Conseil, nous étudierons ici les phases initiales, à savoir *l'agenda-setting* et le *policy design*, qui relèvent du domaine de compétences de la Commission. Néanmoins, *« the Commission does not invent policy proposals in a vacuum : its officials draw on a wide variety of sources in developing policy ideas and crafting policy proposals (…) the majority of EC initiatives derive from a suggestion put forward by one or the other government ».*[1358] L'on étudiera donc ici la capacité des gouvernements à façonner l'agenda en provoquant et/ou en participant à l'initiative.

Dans le régime de l'Union, l'État Membre exerçant la Présidence *« has the possibility to influence what should be discussed in the Commission ».*[1359] L'initiative ne lui revient pas, mais la Présidence peut 'inciter' la Commission à lancer certaines propositions : *« a well known strategy is to plant a proposal one year before taking on the Presidency ».*[1360] En janvier 2007, un an avant le début de sa Présidence, la Slovénie annonce ainsi qu'elle concentrera ses efforts sur l'intégration dans la politique de développement de la problématique des enfants dans les conflits armés.[1361] Elle commandite une étude sur le sujet,[1362] qu'elle présente au début de sa Présidence en janvier 2008.[1363] Parallèlement, la Commission élabore un inventaire des projets de l'UE concernant les enfants face aux conflits armés, et publie en février 2008 une Communication sur la place des enfants dans l'action extérieure de l'UE.[1364] Cet activisme conjoint porte ses fruits, et débouche sur l'adoption par le Conseil de *Conclusions sur la promotion et la protection des droits de l'enfant dans la politique de développement de l'UE*[1365] ainsi que sur la mise à jour des *Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés*.[1366] Déployant des tactiques similaires, la Présidence suédoise de 2001 obtient que la prévention des conflits devienne l'un des piliers de l'action extérieure de l'Union, ainsi qu'une dimension transversale de la politique de développement.[1367]

1358 WALLACE, « Exercising power and influence…*op cit* », p.29.
1359 SADEV. *The EU and its policies…op cit*, p.30. La question du pouvoir d'*agenda-setting* de la Présidence fait débat dans la littérature [Voir TALLBERG Jonas. « The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency », *JEPP*, 2003, n°1, p.1-19]. Sans préjuger de ses compétences, nous observons ici son impact sur la politique de développement.
1360 SIDA. *The European Community's external actions. A development perspective.* Stockholm: Edita, 2005, p.92.
1361 *Strengthening the European Union's role as a global partner for development. The 18-month programme on Development policy of the EU Presidencies of Germany, Portugal and Slovenia. January 2007-June 2008*, p.7.
1362 SHERRIFF Andrew. *Enhancing the EU response to children affected by armed conflict, with particular reference to development policy. Study for the Slovenian EU Presidency.* ECDPM Discussion Paper n°82, December 2007, 82p.
1363 Voir : http://www.mzz.gov.si/nc/en/tools/cns/news/article/141/23914/
1364 COM(2008)55. *Une place à part pourles enfants dans l'action extérieure de l'UE.*
1365 9739/08. *Conclusions du Conseil sur la promotion et la protection des droits de l'enfant dans le cadre de l'action extérieure de l'UE- dimension du développement et dimension humanitaire*, 27 mai 2008.
1366 10019/08. *Mise à jour des Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés*, 5 juin 2008.
1367 BJÖRKDAHL Annika.« Norm advocacy: a small state strategy to influence the EU », *Journal of European Public Policy*, 2008, n°1, p.135-154.

Une Présidence peut également 'cadrer' une discussion en rappelant ses priorités (la Présidence tchèque promouvant la *Eastern dimension* dans la politique de développement)[1368] ou remettre une question à l'ordre du jour (le Luxembourg avec les 0.7%, le Royaume-Uni avec l'Afrique, la France avec les sources innovantes de financement).[1369] L'influence de chaque État membre se fait donc sentir sur l'agenda du développement lors de son mandat. Certaines Présidences réussissent même à *« exporter leur politique nationale au niveau européen »*.[1370] C'est le cas des Pays-Bas qui ont initié le débat sur la cohérence des politiques pour le développement lors de leurs Présidences de 1997 et 2004, lançant le mouvement qui a abouti à l'intégration de cette notion par la Commission comme par les États membres.[1371] Reprenant l'analyse de Finnemore et Sikkink,[1372] l'on peut donc assimiler l'action des EM à celle de *norm entrepreneurs* : ils se servent de la Présidence comme d'une plateforme organisationnelle, à partir de laquelle est enclenchée une « cascade normative » aboutissant à l'internalisation de la norme par l'ensemble des participants.

L'importance du *timing*

Néanmoins, dans une Union à 27, un État membre ne peut se permettre d'attendre sa Présidence pour promouvoir sa vision de la politique de développement. Pour exercer une influence, il lui faut dès lors se tourner vers la *« bourse pour les idées et les intérêts »*[1373] qu'est la Commission. Ouverte et perméable, l'institution peut s'approprier et promouvoir des initiatives soumises par les gouvernements. Par exemple, l'idée du Partenariat UE-Afrique pour le coton[1374] a été suggérée par la diplomatie française : *« la Commission a repris nos idées à son compte et en a fait un plan européen avec des financements européens. Pour nous, c'est l'idéal »*.[1375] Par ailleurs, à défaut de pouvoir littéralement transférer une politique au niveau européen, les EM peuvent toujours 'donner des idées' (*feed in ideas*) à la Commission, ou l''aider' à élaborer ses propositions. Pour ce faire, le premier impératif consiste à intervenir très tôt dans un processus où *« ce n'est pas le grand qui mange le petit, mais le plus rapide qui mange le plus lent »*.[1376] En effet, la proposition adoptée en ultime instance par le Conseil inclut typiquement environ 80% de la proposition initiale de la

---

1368 KOHOUT Jan. *Presentation of the Programme of the Czech presidency*, Informal Meeting of Development Ministers of the EU, Bordeaux 29-30 September 2008.
1369 Présidences française en 2008, britannique en 2005 ; luxembourgeoise en 2005.
1370 Entretien dans une Représentation permanente.
1371 Entretien dans une Représentation permanente [et nombreuses références dans la littérature].
1372 FINNEMORE, SIKKINK. « Norm dynamics… », *op cit.*
1373 MAZEY Sonia, RICHARDSON Jeremy. « La Commission européenne, une bourse pour les idées et les intérêts », *Revue française de science politique*, juin 1996, vol 46, n°3, p.409-430.
1374 Partenariat UE-Afrique pour le développement du secteur coton : http://www.coton-acp.org/
1375 Entretien dans un Ministère national. Pour une perspective opposée sur le sujet, l'on peut se reporter à l'encart « Trade or development assistance ? A case involving coton », *in* SIDA, *op cit*, p.80-82.
1376 Intervention de M. Gregor WOSCHNAGG, ancien représentant permanent de l'Autriche auprès de l'UE, lors de la Journée d'Études sur *« Les administrations nationales et l'Union européenne »,* Sciences-Po Paris, 12 octobre 2007.

Commission.[1377] Dans une certaine mesure, la phase législative est prédéterminée : il faut donc *« trouver le processus souterrain à la Commission et participer au débat en amont »*.[1378] Dès lors, le second impératif consiste à identifier la cible, à savoir le *« rédacteur de la première mouture des textes »*.[1379] Pour chaque proposition, il existe en effet un fonctionnaire chargé de rédiger la proposition et de l'amender au fil des consultations, jusqu'à la mouture finale envoyée au Conseil. S'il n'a pas le pouvoir de décision, il occupe néanmoins un poste stratégique : *« at the beginning he or she is a very lonely official with a blank piece of paper, wondering what to put on it. Lobbying at this very early stage therefore offers the greatest opportunity to shape thinking and ultimately to shape policy »*.[1380] C'est particulièrement vrai à la DG DEV, où les *desk officers* ont la réputation d'être entreprenants.[1381]

Il est donc crucial pour les États membres d'effectuer un travail de veille afin de pouvoir anticiper et influencer la proposition. Là encore, le DFID est le plus performant, notamment grâce à ses END qui l'informent des initiatives en cours.[1382] Ensuite, *« dès que les Anglais savent que quelque chose de nouveau est dans le pipeline, ils demandent un rendez-vous pour discuter, et ce ne sont pas des sous-fifres qu'ils envoient.»*[1383] Cette démarche permet de prévenir la Commission d'une éventuelle incompatibilité de la proposition avec les préférences britanniques : *« we give early warning and tell the EC if we have a problem with something »*.[1384] Une telle intervention, bien avant la négociation au Conseil, est efficace car la proposition est encore malléable. En effet, la Commission se montre généralement réceptive aux préoccupations émises par les EM, dans la mesure où *« son objectif essentiel, en tant qu'institution, est de produire un texte qui puisse être adopté au Conseil »*.[1385]

Outre cette fonction d'obstruction douce, l'*early lobbying* permet également de contribuer activement à façonner la proposition de la Commission. Disposant d'une bureaucratie réduite et de ressources limitées, cette dernière est en effet très dépendante de l'expertise extérieure.[1386] C'est pourquoi il existe des « groupes d'experts nationaux »,[1387] issus des secteurs public et privé,

---

1377 HULL. "Lobbying in Brussels…", *op cit* p.83.
1378 Intervention de M. Magnus ROBACH, ancien directeur général de la coopération européenne auprès du Premier ministre suédois, lors de la Journée d'Études sur *« Les administrations nationales et l'Union européenne »*.
1379 WALLACE Helen, citée dans LEQUESNE, « La Commission entre autonomie…», *op cit*, p. 398.
1380 HULL, *op cit* p.83.
1381 Entretien à la DG DEV (confirmé par d'autres sources) : *« A la DG DEV, beaucoup dépend des initiatives des desks. C'est un processus très bottom-up »*. Nous avons notamment pu le constater avec le responsable de la *Stratégie Afrique*.
1382 Entretien DFID : *« they are very helpful because they tell us when an initiative is in the pipeline, or even create it »*.
1383 Entretien à la DG DEV.
1384 Entretien dans une Représentation permanente.
1385 LEQUESNE Christian. *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1993, p.43.
1386 Une dépendance explicitement reconnue : *« la préparation et la mise en oeuvre des politiques de l'UE par la Commission repose de plus en plus sur des conseils d'experts »*. http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/.
1387 *Ibid : « Un groupe d'experts peut donner des conseils à la Commission tout au long du processus politique, de l'élaboration aux phases d'application, de suivi et d'évaluation, en passant par l'étape décisionnelle »*. Début 2009, l'on recense ainsi 21 groupes affiliés à

et chargés de « conseiller » la Commission. Pour les États, ces groupes constituent un forum d'expression privilégié, au sein duquel il peuvent faire valoir leurs conceptions.[1388] Cependant, le recours à ces groupes est une prérogative de la Commission : c'est elle qui décide *si* et *quand* elle a besoin d'être conseillée. La relation est ambiguë : d'une part, la Commission ne veut pas consulter les EM trop tôt, afin de ne pas *« révéler ses plans »*.[1389] Dans le cas du Consensus par exemple, les experts n'ont été consultés qu'une fois la Communication pleinement écrite. D'autre part, les EM demandent à être consultés, et la Commission *« needs their input »*.[1390] Depuis quelques temps, certaines unités de la DG DEV ont donc commencé, sur un mode *ad hoc* et informel, à faire circuler très tôt des brouillons présentés comme des *non-paper*.[1391] La formule semblant fonctionner, la Présidence finlandaise de 2006 a obtenu que les groupes d'experts soient désormais consultés, dans le domaine de la coopération au développement, dès le premier brouillon.[1392] Ainsi, le jeu de l'influence se démocratise quelque peu, en offrant la possibilité à tous les États Membres de faire entendre leurs voix dès la gestation de la politique.[1393]

L'atout de l'expertise

Cependant, les États ne se contentent pas de proposer leur expertise dans les enceintes 'officielles' : l'influence informelle passe par les hommes, et par les idées. Les politiques nationales à cet égard sont contrastées. S'il *« n'existe pas aujourd'hui, à proprement parler, de politique d'expertise internationale de la France »*,[1394] d'autres EM, au premier rang desquels le Royaume-Uni, *« are quite good when it comes to contributing expertise and knowledge to help the Commission build a position, and of course influencing that position »*.[1395] En ce qui concerne l'influence par les hommes, nous avons déjà évoqué le cas des END, par le biais desquels les EM 'offrent' leur expertise à la Commission. Parfois même, la situation est inversée et c'est la Commission qui requiert des END provenant

---

la DG DEV, au premier titre desquels le « Development Experts Group », composé de *« top policy advisers holding regular or ad-hoc meetings on development matters in order to contribute to strategic reflection and policy-making »*.

[1388] À noter qu'il se tient également à la Commission tous les semestres une réunion des Directeurs Généraux du Développement des 27, qui permet de confronter les préférences et discuter des orientations à prendre.

[1389] Entretien dans une Représentation permanente.

[1390] Entretien à la DG DEV.

[1391] Entretien dans une Représentation permanente. C'est le cas de l'unité « Prospective et cohérence » de Françoise Moreau, qui a fait circuler des *early drafts* sur la cohérence des politiques, le changement climatique, les migrations…

[1392] SADEV, *The EU and its policies…op cit*, p33.

[1393] La composition des groupes varie. Par exemple, les groupe « genre » est composé d'experts des 27 EM, ainsi que de Suisse et de Norvège. Le groupe « CE-EM » compte lui 114 experts, issus des EM, d'ONG, de thinks tanks, du CAD, de l'ONU, de l'Union Africaine…Quand au *« Development expert groups »* il est composé de 13 membres, issus de la Commission, des gouvernements et de la société civile, et siégeant en leur capacité personnelle.

[1394] TENZER Nicolas. *L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXIème siècle. Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence*. Rapport pour le Premier Ministre, 7 mai 2008, p.16. Commandé par le Premier Ministre Villepin et présenté au gouvernement Fillon, ce rapport dresse un constat accablant de la (non)politique française de l'expertise. D'après son auteur, [interview sur http://www.objectif-chine.com/] il a été relativement mal reçu et peu (ou pas) d'initiatives concrètes ont depuis été prises.

[1395] Entretien dans une Représentation permanente [pas l'UKREP].

d'un pays spécifique : *« A few years ago, Bernard Petit decided he wanted British SNEs to help him on a project nobody was willing to support. They helped him build a proposition and an alliance, and the project was adopted ».*[1396] Certains États Membres (UK, DE, SE, DK) disposent en outre d'un riche *« vivier »* d'experts techniques facilement et rapidement mobilisables sur le terrain.[1397] Véritable atout, ils permettent d'influencer la Commission tant à Bruxelles (en 'partageant' leur expérience afin qu'elle soit intégrée dans les politiques) que dans les délégations (en mobilisant des consultants pour leur prêter main forte). C'est d'autant plus important que, depuis le processus de déconcentration, les délégations jouent un rôle stratégique dans la mise en œuvre de l'aide communautaire comme dans la coordination des bailleurs européens.

La Commission n'a néanmoins pas seulement besoin d'hommes, mais également d'idées. L'enjeu est déterminant : en produisant et diffusant des idées et du savoir, les États membres ont l'opportunité d'exercer une réelle influence intellectuelle sur la pensée européenne du développement. Il est donc intéressant de se pencher sur les politiques et les moyens de la recherche pour le développement dans les divers EM. Une fois de plus, la suprématie du DFID, considéré comme le *« premier acteur mondial pour la recherche sur le développement »,*[1398] est incontestable. En mai 2008, il publie une ambitieuse stratégie 2008-2013,[1399] où figure l'annonce de l'allocation d'un milliard de livres pour la recherche sur le développement durant cette période de 5 ans. À titre de comparaison, l'AFD a annoncé dans sa stratégie 2007-2011 le doublement des fonds consacrés à la recherche,[1400] qui seront donc portés en 2011 à 42 millions d'euros.[1401]

Le considérable investissement britannique témoigne donc de la conviction, au plus haut niveau politique, que *'knowledge is power'*. Parallèlement, il existe également au Royaume-Uni des centres de recherche sur le développement réputés.[1402] L'*Overseas Development Institute* (ODI) en particulier est l'un des (sinon le) leader(s) européen sur ce thème. Le DFID s'emploie à entretenir avec eux une collaboration étroite, ce qui contribue à l'existence d'une véritable pensée britannique du développement.[1403] Ainsi, *« les Anglais sortent en permanence des documents de référence,*

[1396] Entretien DFID [la proposition en question portait sur la prévisibilité de l'aide].
[1397] TENZER,*op cit*, p.50-58. D'après Tenzer, France ne manque pas d'experts, mais la (dés)organisation est telle que le gouvernement n'est pas en mesure de les mobiliser avec efficacité. Notons néanmoins que la création en 2002 de France Coopération Internationale (FCI), une structure qui vise à *« promouvoir l'expertise française pour des missions de coopération et de développement »,* va dans le sens d'une meilleur organisation. http://www.fci.gouv.fr/
[1398] TENZER, *op cit*, p.371. Ou tout du moins le premier acteur étatique ; il ne faut pas oublier la Banque mondiale.
[1399] DFID. *DFID Research Strategy 2008-2013*, 2008, 48p.
[1400] Agence Française de Développement (AFD). *Projet d'orientation stratégique 2007-2011*, p.14.
[1401] AFD. *Conseil de surveillance de l'AFD du 18 janvier 2007. Synthèse et orientations*, p.22-23.
[1402] Citons *l'Institute of Development Studies* (IDS) à Brighton (http://www.ids.ac.uk/), mais surtout *l'Overseas Development Institute* (ODI) à Londres (http://www.odi.org.uk/).
[1403] La colloboration peut d'ailleurs parfois frôler la collusion : l'on remarque ainsi que l'ODI, par la voix de son Directeur Simon Maxwell, est le seul centre de recherche à défendre le refus du gouvernement britannique de budgétiser le FED. Il suggère même une « FED-isation » de l'aide inscrite au budget.

soit par le DFID, soit en faisant travailler les instituts ».[1404] Preuve de l'emprise de la pensée britannique, un(e) ancien(ne) END à la DG DEV confie qu' *« officiously, when we were writing the Consensus, we used and learnt a lot from UK studies, where we looked for ideas and inputs. The UK even set up a joint study with the Commission ».*[1405] L'impact de cette politique du savoir est donc tangible. Le DFID a par exemple financé un ensemble de matériaux portant sur la question controversée des Accords de Partenariat Économique.[1406] Il s'agissait entre autres de convaincre la Commission et les pays agricoles *« that pro-development EPAs wouldn't affect agriculture ».*[1407] La stratégie a manifestement fonctionné auprès de la Commission : *« we now agree 100% on EPAs ».*[1408] L'on pourrait également citer le rapport sur la création de mécanismes favorisant la cohérence des politiques pour le développement au sein du Conseil, financé par la Présidence anglaise en 2005.[1409] Il s'inscrit dans une réflexion initiée par les Danois, qui proposent de créer un « Mr Cohérence » au Conseil,[1410] et continuée par la Présidence finlandaise. En octobre 2006, le Conseil adopte ainsi des *Conclusions sur l'intégration des questions de développement dans le processus du Conseil*.[1411]

Ces exemples attestent de l'importance de la participation au débat : l'influence intellectuelle constitue parfois le vecteur le plus efficace pour convaincre les autres participants de 'vouloir ce que l'on veut'. D'autres États membres l'ont également compris, même s'ils ne disposent pas des mêmes moyens que le Royaume-Uni. En partenariat avec le *German Development Institute* (DIE), le BMZ participe à des études sur des sujets qui lui sont prioritaires. En 2005, il finance ainsi un important rapport sur l'aide budgétaire.[1412] Pour la Présidence en 2006, un rapport du DIE sur la division du travail[1413] sert de socle à la discussion sur le *Code de conduite*. Le partenariat avec les centres de recherche joue donc un rôle important dans l'affirmation des positions nationales dans le débat européen. L'on observe de telles configurations également aux Pays-Bas, qui abritent le très influent centre ECDPM,[1414] ou encore en Espagne avec la

---

1404 Entretien à la DG DEV.
1405 Entretien dans une Représentation permanente.
1406 Par exemple : IDS. *EU-ACP Economic Partnership Agreements : the effects of reciprocity*. May 2005. Pour tous les liens, voir : http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/organisation/economic-partnership-agreements-myths.asp
1407 Entretien dans une Représentation permanente.
1408 Entretien dans une Représentation permanente.
1409 CEPS. *Policy coherence for development in the EU Council: strategies for the way forward*, June 2006, 143p.
1410 Entretien dans une Représentation permanente ; CAD. *Danemark : examen par les pairs*, 2007, p.32.
1411 14072/06. *Débat d'orientation sur la cohérence des politiques en matière de développement et l'efficacité de l'action extérieure de l'UE. Conclusions du Conseil sur l'intégration des questions de développement dans le processus du Conseil,* 17 octobre 2006.
1412 SCHMIDT Petra. *Budget support in the EC's development cooperation*. DIE Studies, n° 20, 2006, 148p.
1413 MÜRLE Holger. *Towards a division of labour in European development cooperation: operational options*. DIE Discussion paper 6/2007, 81p. Notons également que le DIE a produit un second rapport, qui s'intéresse au role des NEM dans la division du travail : BUCAR Maja, MARQUES Maria, MESIC Anja, PLIBERSEK Eva. *Towards a division of labour in European development cooperation: case studies*. DIE Discussion paper, 11/2007, 59p.
1414 European Center for Development Policy Management, www.ecdpm.org

Fondation FRIDE.[1415] En France, *« ils pourraient faire aussi bien, mais le développement n'intéresse pas beaucoup, et les institutions ne font pas travailler les instituts »*.[1416] De fait, non seulement la coopération public/privé est quasi inexistante, mais en plus *« there is no single major research institute in France (…) like the ODI in London or the DIE in Bonn »*.[1417] D'après Tenzer,[1418] seule l'AFD constitue un exemple de succès, notamment grâce à l'investissement personnel du Directeur Général Severino et du Directeur Général Adjoint Debrat. Dans la mesure de ses moyens, l'AFD contribue au débat européen.[1419] L'on ne peut pour autant évoquer une réelle politique française.[1420]

La construction du réseau

Derrière la question de la collaboration avec les instituts se profile une réflexion plus large sur la capacité des divers États membres à réunir des coalitions autour de leurs positions et de leurs initiatives. Il peut ainsi s'avérer utile d'entretenir de bonnes relations avec les parlementaires siégeant à la Commission du Développement du Parlement européen. Si le Parlement ne joue qu'un rôle mineur et réactif dans la politique de développement,[1421] les parlementaires exercent néanmoins une certaine influence et peuvent contribuer à cimenter une position ou à exprimer des préoccupations nationales. Par exemple, la députée lituanienne D.Budreikaité a présenté un rapport sur les défis de la coopération au développement pour les NEM.[1422] Dans cette optique, des acteurs nationaux du développement comme l'agence suédoise SIDA ou le DFID travaillent à coordonner leurs actions avec des parlementaires clés.[1423] Il en va de même des gouvernements allemand ou encore espagnol, *« extrêmement bien organisé pour exercer une influence auprès du Parlement, et qui a placé Josep Borrell à la présidence de la Commission du Développement »*.[1424]

Coopérer avec la société civile peut également se révéler une stratégie payante. Certaines grandes ONG ont mis en place des structures spécifiques à Bruxelles afin de peser sur la

---

1415 Fundación para las Relaciones internacionales y el Diálogo exterior, www.fride.org
1416 Entretien à la DG DEV.
1417 LANCASTER, *op cit*, p.167.
1418 TENZER, *op cit*, et interview sur http://www.objectif-chine.com/.
1419 Outre la littérature publiée, l'AFD participe par exemple au financement du *Development Policy Forum* du think tank *Les amis de l'Europe* à Bruxelles. Sous Présidence française, elle a organisé un Séminaire à huis-clos sur l'architecture de l'aide avec l'ensemble des leaders européens. De plus, Jean-Michel Severino multiplie les conférences, participe activement au blog www.ideas4development.org et publie de nombreux articles.
1420 Il existe peut être une volonté de changer les choses, mais il ne semble pas qu'elle soit déjà concrétisée : *« I have heard France wanted to offer studies like the UK, but I don't know where they stand now »*. [Entretien dans une RP]
1421 Voir note *supra*, p.28
1422 BUDREIKAITÉ Danutè (rapp). *Rapport sur le défi que constitue pour les nouveaux États membres la politique de coopération au développement de l'Union européenne*. Commission du Développement, 12 février 2008, PE396.721, A6-0036/2008.
1423 SIDA, *op cit*, p.95 ; DFID. *Working with the European Union: Europe for development*. Institutional Strategy Paper, June 2008, p.8. *"We have very close contacts with our MEPs, especially Glenys Kinnock"* [Entretien informel].
1424 Entretien à Paris. Josep Borrell Fontelles a été Président du Parlement européen jusqu'en janvier 2007. Il est remplacé à la Présidence de la Commission du Développement par Eva Joly après les élections européennes de 2009.

politique européenne de développement. L'on peut par exemple citer l'*EU Advocacy Office* d'Oxfam International, Caritas Europa ou l'*EU Office* d'ActionAid International. Surtout, il existe des réseaux d'ONG, nationaux et européens, particulièrement influents. À l'échelle nationale, l'on mentionnera, entres autres exemples, le réseau britannique BOND, VENRO en Allemagne, Coordination Sud en France, la *Danish-NGO Platform*, ou encore la plateforme hongroise HAND.[1425] À l'échelle européenne, la confédération CONCORD représente plus de 1600 ONG d'urgence et de développement auprès de l'UE.[1426] Très active et respectée, elle combine activités de lobbying, de plaidoyer (*advocacy*) et de surveillance (*monitoring*). Le rapport annuel *AidWatch*,[1427] qui évalue les progrès réels de l'UE et de chaque État membre dans le financement du développement, connaît une diffusion importante dans les cercles nationaux, européens, et internationaux. Il est donc recommandable d'entretenir des relations de qualité avec ces acteurs afin d'éviter le *naming and shaming* ! En outre, ils peuvent servir de sources d'informations aux représentants des États membres, parfois moins bien informés des agissements de la Commission : *« It's quite funny. We get the communications, which normally shouldn't be distributed before they go through the process in the Commission, from NGOs. They do a huge effort of lobbying, more than we do. And they get the information before we do ».*[1428]

Traditionnellement proches de leurs sociétés civiles, les gouvernements 'nordiques' (DK, FI, NL, SE) maintiennent des contacts fréquents avec ces milieux. Des représentants de l'agence suédoise SIDA se sont ainsi rendus à Bruxelles afin *« de mieux connaître CONCORD »* et d'évoquer les futurs dossiers de leur Présidence en 2009.[1429] Comme toujours, le DFID est également à la pointe. À Londres, *« we try to work very actively with the NGO community : we meet every two or three months, and even have secondees from the big networks in our department. We are very on top of that ».*[1430] À Bruxelles, la collaboration est tout aussi soutenue. Une représentante de CONCORD a par exemple été invitée à parler de l'efficacité de l'aide devant un panel de fonctionnaires britanniques du DFID et de la Commission. L'anecdote est significative : elle souligne non seulement l'attention portée à la société civile, mais également la capacité de mobilisation des nationaux de la Commission, présentés ici comme des *« fonctionnaires britanniques ».*[1431]

[1425] *British Overseas NGOs for Development (BOND)*, www.bond.org.uk ; *Coordination Sud*, www.coordinationsud.org/ ; *VENRO* www.venro.org ; *Danish EU-NGO Platform*, www.eu-ngo.dk ; *Hungarian Association of NGOs for Development and Humanitarian aid (HAND),* http://www.hand.org.hu/ . Voir *infra*, Seconde Partie, Titre II/C.

[1426] CONCORD www.concordeurope.org. Voir également les réseaux CIDSE (www.cidse.org) ; EURODAD (www.eurodad.org/) ; EUROSTEP (www.eurostep.org)… Voir *infra*, Seconde Partie, Titre II/C.

[1427] *Aidwatch*, *surveillance de l'aide au développement par les ONG* : www.concordeurope.org/Public/Page.php?ID=71

[1428] Entretien dans la Représentation permanente d'un 'Grand'.

[1429] CONCORD Flash n°58, février 2009, p.4 : *« L'agence suédoise de coopération au développement : un exemple à suivre »*

[1430] Entretien à l'*European Union Department* du DFID.

[1431] CONCORD Flash n°58, février 2009, p.5 : *« CONCORD et les fonctionnaires britanniques ».*

En coopérant avec cette nébuleuse d'acteurs, les gouvernements les plus activistes peuvent donc arriver à constituer autour de leurs positions des réseaux spécialisés (*policy networks),* qui facilitent par la suite l'adoption de leurs préférences au Conseil.[1432] Naturellement, ce processus doit être consolidé par la construction d'alliances entre États membres, *« préalable indispensable »*[1433] à la négociation. Or nous pouvons remarquer qu'il semble que ce sont les mêmes États membres qui, au Conseil comme à la Commission, réussissent à *« se saisir des opportunités qui s'offrent à [eux] dans le cadre des contraintes qui sont les [leurs] ».*[1434] Il semble donc dès lors possible d'identifier des 'gagnants' et des 'perdants' au jeu de l'influence sur la PED.

C. Savoir s'adapter : gagnants et perdants au jeu de l'influence

Essai de classification

L'on peut ainsi classer les États membres en trois catégories.[1435] En premier lieu, l'on distingue les *« activist governments »* ou « *pace-setters »*[1436] *: « they actively shape European policies according to domestic preferences [by] offering expertise and information to the Commission (…) strategic employment of national bureaucrats (…) coalition building and interest accommodation ».*[1437] Dans cette catégorie de 'gagnants', l'on inclut naturellement le Royaume-Uni, mais également la plupart des LMCs, en particulier le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, incarnations même des ces *« puissances moyennes [qui] jouent du multilatéralisme comme d'un multiplicateur de puissance».*[1438] La diplomatie danoise par exemple, se félicite que *« when it comes to development policy, Denmark is among the significant players within the EU, and we have a far greater influence than our economic allocations can justify ».*[1439] En outre, il convient ainsi de remarquer que les plus 'anti-européens' au Conseil sont les plus 'pro-européens' dans la pratique, collaborant activement avec la Commission et les autres acteurs pertinents.

Viennent ensuite les *« reactivist governements » :* ni 'gagnants' ni 'perdants', *« they play less of a role in the phase of policy design, either sitting on the fence until proposals become fully articulated or listing problems*

1432 Sur ces réseaux, *« marque de fabrique des politiques publiques européennes »* [DEVIN, COURTY, *op cit*, p.51], l'on peut se reporter à l'entrée « Réseau (policy network) » in BOUSSAGUET et al, *Dictionnaire…op cit*, p. 386-392.
1433 CONSEIL D'ÉTAT, *op cit*, p.317.
1434 CROZIER, FRIEDBERG, *op cit,* p. 46.
1435 Cette catégorisation est bien sûr schématique : comme nous l'avons vu au Conseil, l'activisme et le succès des États varie en fonction de la question abordée. En outre, notre vision n'est que partielle, puisque nous n'avons pas rencontré de représentants de tous les EM. Nous avons posé la question *« Comment essayez-vous d'influencer la politique européenne ? »* à tous ceux que nous avons rencontrés, mais tous n'ont pas répondu. Nous avons donc peut être minimisé le rôle de certains. Par contre, l'analyse des politiques française et britannique est amplement corroborée.
1436 Le terme « activist governments » est de Wallace, « pace-setters » de Börzel.
1437 BÖRZEL, « Pace-setting… », *op cit*, p.197 et 199.
1438 BADIE Bertrand. « Le défi de la puissance », *in* BADIE, DEVIN, *op cit*, p.226.
1439 MFA. *Denmark's multilateral development cooperation towards 2015*, August 2008, p.21.

rather than solutions ».[1440] Il s'agit donc de pays s'investissant prioritairement au Conseil, sans pour autant être exclus de la décision : s'ils ne la façonnent activement, ils ne la subissent pas non plus. L'on peut inclure dans ce groupe des 'intermédiaires' comme l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg ainsi que certains NEM (République tchèque, Hongrie, Slovaquie, Pologne). La France correspond dans une certaine mesure à ce profil, car *« elle préfère privilégier la discussion au Conseil plutôt qu'une forme de lobbying sur les services de la Commission».*[1441] Elle est occasionnellement capable de se muer en activiste, notamment par le biais de sa politique du personnel. En règle générale cependant, *« les Français ont une capacité d'influence sur les 'hauts niveaux' dans le cadre d'initiatives ponctuelles décidées par les dirigeants. Ils sont moins forts sur l'influence au quotidien à tous les niveaux ».*[1442] De ce fait, la France 'boxe en dessous de sa catégorie' en ne contribuant pas pleinement au processus, et 'perd' relativement au jeu de l'influence.

Longtemps en retrait, l'Allemagne et l'Espagne sont aujourd'hui dans l'entre-deux : sur fond de volontarisme politique grandissant, elles se rapprochent progressivement des *pace-setters*, leurs gouvernements ayant récemment jeté les bases d'une stratégie plus active.

Enfin, les 'perdants' incontestés sont les « *foot-draggers* », retardataires qui *« aim at stopping or at least containing the attempts of other Member States to upload their domestic policies to the European level ».*[1443] Leur but n'est pas tant d'être obstructifs *(« We want to let others advance as much as they can without dragging them down »)*[1444] que *« d'éviter d'avoir à prendre de nouveaux engagements »*[1445]qu'il leur est difficile de tenir. L'on peut ici inclure la majorité des NEM, la Grèce, et, en l'état actuel, l'Italie.

Tentative d'explication

À ce stade, nous avons donc fourni des éléments de réponse aux questions « Qui gagne ? Et comment ? ». Il s'agit maintenant de s'interroger sur le « Pourquoi ? ». Dans un premier temps, il faut souligner que *« not only do national governments pursue competing policy preferences (…) they also diverge in their capacity to participate in the European policy contest ».*[1446] Ainsi, certains pays 'perdent' tout simplement par manque de moyens et de capacités : à l'exception de l'Italie, c'est le cas de l'ensemble des *foot-draggers.*[1447] Le terme 'perdants' ne leur convient d'ailleurs pas tout à fait ; il

---

[1440] WALLACE, « Exercising… », *op cit*, p.30.
[1441] LAMOUREUX François. "Les administrations nationales vues de Bruxelles", *in* MÉNY Yves, MULLER Pierre, QUERMONNE Jean-Louis (dir). *Politiques publiques en Europe.* Paris : L'Harmattan, 1995, p.180.
[1442] Entretien à Paris. Par contre, la RP française, par le biais de sa *« Cellule entreprises et Coopération »*, est très active et performante lorsqu'il s'agit de défendre les intérêts commerciaux nationaux. La part de marché de la France dans les financements communautaires est ainsi estimée à plus de 20% [correspondance électronique avec la Cellule].
[1443] BÖRZEL, « Pace-setting… », *op cit*, p.203.
[1444] Entretien dans une Représentation permanente.
[1445] Entretien dans une Représentation permanente.
[1446] BÖRZEL Tanja. "Pace-setting…", *op cit*, p.194.
[1447] Dans une certaine mesure, l'explication s'applique également à des '*reactivists'* mineurs comme le Portugal.

serait plus juste de parler d' 'exclus'. En effet, il est difficile de perdre à un jeu où l'on n'est même pas conviés. Ces *« sous-prolétaires »*[1448] pâtissent d'un double désavantage. D'une part, *« they lack policies to upload at the European level »*.[1449] D'autre part, *« even if they had such policies, they would lack sufficient staff power, money and expertise to shape European policies »*.[1450]

Ce n'est pas seulement une question de poids : un petit pays comme le Luxembourg, malgré la faiblesse de ses moyens, exerce une influence par l'exemple, en s'appuyant sur la réussite de son modèle bilatéral. À l'inverse, *« les pays qui ne disposent pas d'un programme bilatéral fort ne sont pas en mesure de peser sur les choix de l'aide multilatérale »*.[1451] Or, ces EM n'ont qu'une expérience récente et réduite sur le terrain, et n'ont donc pas encore vraiment d'exemple à faire valoir. En outre, ils font transiter entre 50% et 90%[1452] de leur aide par le canal multilatéral, justement parce qu'ils n'ont pas les capacités bilatérales de gérer leurs ressources d'APD. Conscients de leur *« lack of expertise in development policy »,*[1453] ils sont pour l'heure en position de demandeurs, et non de fournisseurs. De plus, il est encore difficile pour de nombreux NEM de trouver du personnel qualifié pour les représenter dans les instances officielles de l'UE.[1454] Il leur est donc impossible d'affecter des ressources humaines au détachement ou au travail d'influence informelle. Émerge ainsi un problème d'appropriation : ces États membres n'ont pratiquement aucune emprise sur la décision. De ce fait, les engagements pris au niveau de l'Union y sont souvent inapplicables et inappliqués. Leur situation rappelle ainsi que, fondamentalement, *« le multilatéralisme est une ressource inégale »,*[1455] et donc inégalement fonctionnelle.

L'explication des variations entre États membres 'activistes' et 'réactivistes' est plus complexe. Rappelons d'abord que la coopération au développement n'est pas une priorité politique pour tous les États membres. Au CODEV comme à la Commission, *« some Member States are more active than others, which reflects the salience of development policy at the domestic level ; [others] are often passive »*.[1456] L'on s'intéressera donc aux États qui, d'une part affichent une préférence pour le développement

---

1448 Pour reprendre la terminologie de Goffman utilisée précédemment.
1449 BÖRZEL, « Pace-setters…*op cit* », p.204.
1450 *Ibid,* p.204.
1451 SEVERINO Jean-Michel, BARBIER DECROZES Madeleine. "Aide publique au développement : la stratégie française". *Problèmes économiques*, n°2829, octobre 2002, p.6.
1452 Voir tableaux statistiques *supra*. À noter que c'est le cas également de l'Italie (69%).
1453MFA. *Concept paper on the policy of the Republic of Bulgaria for participation in international development cooperation*, 2007,p.14.
1454 Nombreux entretiens. Notre expérience personnelle est révélatrice. Plusieurs représentants NEM ont souhaité lire nos questions (plutôt générales) avant de nous accorder un entretien. À quatre reprises, nous avons reçu une réponse similaire à celle-ci : *« I am really unable to provide the answers since I have been working in development and Africa working groups merely for one month. So far, it is very difficult for me to perceive all the nuances of the fields. I appreciate your understanding of the situation I am in at the moment and I am looking forward to hearing from you in a few months. »* En outre, un conseiller 'intermédiaire' nous confie : *« ils ont un taux de turnover très important, que je ne sais pas réellement comment interpréter »*.
1455 DEVIN Guillaume. « Les Etats-Unis et l'avenir du multilatéralisme », *Cultures et conflits*, 2003, n°51, p.164.
1456 CARBONE, *op cit*, p.49.

dans leur politique étrangère (LMCs, France, Allemagne, Espagne), et d'autre part ont les moyens de participer au jeu de l'influence à l'échelle européenne (ce qui exclut des 'petits' comme le Luxembourg). Dans ce cadre, l'on discerne un ensemble de facteurs politiques, administratifs et culturels susceptibles d'éclairer les différences d'approches et de résultats.

En premier lieu, il semble que l'existence d'une stratégie politique -articulant une vision, ainsi que des priorités, objectifs et vecteurs de mise en oeuvre- constitue un préalable indispensable à tout travail d'influence efficace. Sans surprise, le Royaume-Uni est le premier EM à se doter d'un tel document. Depuis plus de dix ans, le DFID établit ainsi des *Institutionnal Strategy Papers* pour chaque institution multilatérale. Les stratégies sont réactualisées régulièrement (en 1998, 2005 et 2008 pour l'UE) afin de réviser les priorités et les moyens de les atteindre.[1457] Un membre de la DG DEV décrit le processus : *« ce qui a été spectaculaire, c'est quand les Anglais ont envoyé 50 fonctionnaires à Bruxelles pour produire le papier sur 'Comment influencer la politique de développement de l'UE'. Ils m'ont demandé directement comment m'influencer ».*[1458] Désormais, l'élaboration de ces stratégies fait également l'objet d'une vaste consultation publique, qui permet d'associer l'ensemble des membres du 'réseau' britannique. Au Danemark, il existe depuis 2005 une *Stratégie organisationnelle pour la coopération au développement communautaire*.[1459] Elle s'inscrit dans une politique de *« multilatéralisme actif »*[1460] dont l'un des objectifs est que *« les institutions multilatérales intègrent rigoureusement dans leurs programmes les exigences danoises ».*[1461] La Suède s'est également dotée en 2008 d'une *Strategy for multilateral development cooperation,*[1462] où figure spécifiquement une partie sur la *"strategic governance and influence"* au niveau européen. La réflexion est ensuite approfondie en 2009, avec la publication d'un rapport sur la capacité de la coopération au développement suédoise à influencer ses partenaires européens sur le terrain.[1463]

Les LMCs nordiques ne sont néanmoins pas les seuls à aborder l'arène européenne du développement de manière stratégique. En amont de sa Présidence 2007, l'Allemagne publie un *Document de Stratégie sur la politique du développement de l'Union européenne*[1464] où sont explorés les liens

---

1457 DFID. *Le partenariat entre le Royaume-Uni et la Communauté européenne pour le développement international.* Document de stratégie institutionnelle, décembre 1998, 16p ; DFID. *Working in partnership with the European Union. Strategy on eradicating poverty and achieving the Millenium Development Goals.* Institutional Strategy Paper, May 2005, 18p ; DFID. *Working with the European Union: Europe for development.* Institutional Strategy Paper, June 2008, 38p.
1458 Entretien à la DG DEV.
1459 MFA. *Aid management guidelines. Denmark's organisational strategy for EC development cooperation*, 2005, p.14.
1460 MFA. *Plan of action for active multilateralism*, January 1996, 78p.
1461 CAD. *Danemark : examen par les pairs des membres du CAD*, 2003, p.28
1462 MFA. *Sweden's strategy for multilateral development cooperation*, January 2008, 33p. La publication prochaine d'une stratégie spécifique UE est prevue (*Ibid*, p.31). Il paraît également que les Pays-Bas sont en train de finaliser la leur.
1463 SADEV. *Dressed for success? Evaluation of Sweden's readiness to influence the European Commission's and other EU member states' actions in development cooperation at the field level*, 2009, 82p.
1464 BMZ. *Document de stratégie du BMZ : La politique du développement de l'Union européenne.* Stratégies n°151, 2006, 56p.

entre *« politique européenne du développement et intérêts allemands ».*[1465] Plus significatif encore, l'Espagne, pays du Sud par excellence, fournit l'illustration d'un tournant radical. En 2005, le gouvernement annonce dans son *Plan Directeur 2005-2008*[1466] l'avènement d'un *« multilatéralisme actif, sélectif et stratégique »*. Dans cette optique, *« afin de prioriser les actions et remplir les objectifs de la coopération espagnole (…) il faudra élaborer une stratégie de la coopération espagnole relative à la politique multilatérale de développement ».*[1467] Le processus d'élaboration, qui implique des acteurs issus des centres de recherche, des administrations publiques, de la société civile ainsi que des organisations internationales, s'étend de 2006 à 2008.[1468] La *Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarollo* [1469] est ainsi adoptée en 2008, et intégrée au *Plan Directeur 2009-2012*.[1470] Y est articulée une stratégie de collaboration avec les organismes multilatéraux en règle générale, et avec l'UE en particulier : une réflexion est engagée sur les moyens de *« renforcer l'implication espagnole dans les débats et les politiques de développement communautaires »*[1471] ; des indicateurs et un échéancier de mise en œuvre sont établis[1472] ; et des priorités ambitieuses annoncées pour la Présidence 2010. [1473]

Par contraste, en France, la 'Sous-Direction des Stratégies de Développement' n'a toujours pas de Stratégie, qu'elle soit multilatérale ou européenne. En 2004 le CAD remarquait d'ailleurs déjà que *« la France s'est engagée à jouer un rôle plus influent au sein des débats internationaux mais ne dispose pas d'une stratégie explicite pour sa coopération multilatérale ».*[1474] Le changement semble néanmoins être amorcé : en juin 2009, le CICID annonce qu'un *« document de stratégie sur notre contribution à la politique de développement de l'Union européenne (2010) sera élaboré et soumis à consultation publique. La France proposera notamment à ses partenaires communautaires une meilleure coordination de nos actions ».*[1475] La diplomatie française semble ainsi s'aligner sur l'exemple de ses partenaires européens.

1465 *Ibid*, p.9.
1466 MAEC. *Le Plan Directeur de la Coopération espagnole 2005-2008*, juin 2006 [version française], 122p.
1467 *Ibid*, p.78.
1468 « El proceso de ordenación de la cooperación española avanza hacía el multilateralismo », www.cidob.org/
1469 MAEC. *Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarollo,* 2009, 92p. Pour des raisons techniques (le Conseil de Coopération qui doit l'adopter n'est pas constitué), la Stratégie n'est publiée qu'en juin 2009. Néanmoins, les grands axes sont repris dans le *Plan Director de la Cooperación española 2009-2012*, p.50-58. En outre, la mise en commence dès la fin 2008, notamment en étoffant les effectifs au sein de la RP à Bruxelles [Entretien].
1470 *Plan Director de la Cooperación española 2009-2012*, febrero 2009, 246p.
1471 *Ibid*, p.55 [traduction personnelle].
1472 *Anexos. Plan Director de la Cooperación española 2009-2012*, 13 de febrero 2009, 97p.
1473 Suivi des conférences d'Accra et Doha ; approfondissement de la coordination européenne ; révision du *Consensus* afin d'y intégrer la division du travail ; révision à mi-parcours des instruments de l'assistance extérieure, du FED et du mandat de la BEI ; préparation du Sommet de l'ONU Millénaire+10 et du 3ème Sommet UE-Afrique...
1474 CAD. *France : examen par les pairs des membres du CAD*, 2004, p.37.
1475 CICID (Comité Interministériel de la Coopération internationale et du Développement). *Relevé de conclusions*, Comité du 5 juin 2009. D'après nos informations, y seraient par exemple clarifiées les positions françaises sur l'aide budgétaire, les liens entre commerce et développement et la division du travail à l'échelle européenne. Nous n'avons par contre pas pu savoir s'il y serait fait mention des moyens à mettre en œuvre pour défendre lesdites positions.

Cependant, il ne suffit pas d'avoir une stratégie ; encore faut-il qu'elle soit opérationnelle. D'abord, *« les positions [nationales] doivent être bien articulées, afin de disposer d'une véritable politique publique dotée de capacité d'influence »*.[1476] Or, certains EM sont handicapés par la fragmentation de leur appareil de politique de développement. Au Portugal par exemple, les programmes de coopération au développement sont décentralisés et répartis entre 17 ministères, plusieurs agences et des centaines de collectivités locales.[1477] L'Espagne également *« doit gérer un degré extrême de décentralisation, pratiquement toutes les institutions et les collectivités ayant un programme de coopération, avec leurs propres priorités »*.[1478] Côté français, *« dans le domaine de la politique de développement, l'appareil d'État à Bruxelles a plusieurs têtes –Représentation permanente et AFD- qui s'expriment souvent de façon discordante »*.[1479] En revanche, le DFID gère l'entièreté de la politique et parle pour l'ensemble du gouvernement, ce qui contribue à expliquer son efficacité à Bruxelles.

D'autre part, toutes les administrations nationales ne sont pas également aptes à la culture du lobbying. En effet, *« la gouvernance européenne est culturellement et sociologiquement plus proche des méthodes anglo-saxonnes »*,[1480] alors qu'il existe *« un frein culturel à l'égard du lobbying »*[1481] dans les pays issus du droit romain. Dès lors, ces derniers doivent s'ajuster à un système de gouvernance partagée et participative dont ils ne maîtrisent pas tous les rouages. Cela implique de ne pas *« projeter son mode de fonctionnement national dans le système communautaire »*[1482] mais au contraire d'*«analyser son originalité et d'investir dans la connaissance de son propre mode de fonctionnement »*.[1483] En effet, *« il ne sert à rien de savoir jouer du violon dans un atelier de mécanique »*.[1484] Ainsi, les États qui réussissent le mieux à influencer le *policy-making* de l'Union dans le développement sont ceux qui mobilisent des ressources adaptées aux besoins de la Commission (expertise, savoir, personnel) aux échelons pertinents de son processus (dès les *desk officers* en charge des initiatives), et coopèrent avec d'autres acteurs (participation aux coalitions et réseaux). Ceux qui échouent, quelque soit leur puissance 'brute', sont donc avant tout ceux qui n'ont pas pu, pas su ou pas voulu s'adapter à ses spécificités.

1476 MAEC. *Le Plan Directeur de la Coopération espagnole 2005-2008…op cit*, p.79.
1477 Voir www.euforic.org, dossier Portugal.
1478 Entretien dans une Représentation permanente. Les problèmes de coordination de l'aide espagnole sont d'ailleurs soulignés par le CAD [E*xamen par les pairs* 2007, p.50-68] et ont fait l'objet de réformes récentes.
1479 Entretien à Paris. Il y a deux dimensions à l' (in)cohérence française. D'une part, la coordination interministérielle est laborieuse ; d'autre part, l'AFD a son propre bureau à Bruxelles, et entretient avec la RP *« une relation inégale »*.
1480 CONSEIL D'ÉTAT, *op cit*, p.234.
1481 FLOCH, *op cit*, p.71.
1482 LAMOUREUX, *op cit*, p.72.
1483 *Ibid,* p.72. Par exemple, l'on peut se reporter à EDMUNDS, *op cit*, p.39-50 : « DFID : adapting for Europe ? ».
1484 CROZIER, FRIEDBERG, *op cit*, p.80.

En conclusion, après s'être interrogés sur le « qui ? », le « comment ? » et le « pourquoi ? », il convient de se demander : « avec quelles conséquences ? ». Nous avons constaté que le processus d'européanisation est incontestablement marqué par l'interférence des États membres. Ils interviennent, dans la mesure de leurs moyens, pour 'projeter' leurs préférences sur la politique de développement européenne et infléchir sa fabrication. Certains sont même tellement efficaces que cela suscite des inquiétudes : *« si les 27 se mettaient à faire comme les Britanniques, cela compromettrait l'intégrité de la méthode et du processus communautaires ».*[1485]

Cependant, ces interventions nationales ne doivent pas être uniquement analysées comme des formes de parasitage du processus. Michelmann affirme ainsi que *«rather than being a sign of pathology, the existence of national influencing is a sign of vitality. Framers of the Commission structure provided mechanisms for the mutual confrontation of national influences. From that perspective, the role of national representative is not a villain role ; it is one that flows logically from the very nature of the Commission's political process ».*[1486] En effet, la contribution directe des États membres au *policy-making* communautaire leur permet de s'approprier les politiques qu'ils devront par la suite respecter et mettre en oeuvre. Leur participation au processus est donc cruciale, tant pour l'efficacité de la politique de développement que pour la création d'une identité européenne du « nous » :

> *« We want to be able to provide inputs and comments, to feed in our expertise and share our experience on the ground. This way we 'own' the policy more and there is less of a gap in the implementation. It's not only about projecting our national policy, but also about feeeling part of the EU ».*[1487]

Remarquons d'ailleurs que si ce sont les États membres les plus 'anti-européens' qui semblent 'gagner' au jeu de l'influence, la politique de développement devient cependant de plus en plus 'européenne'. Cette apparente contradiction témoigne de la force transformatrice du processus d'européanisation, catalyseur du « nous » malgré les résistances des « je ».

[1485] Entretien à la DG DEV.
[1486] MICHELMANN, *op cit*, p.495.
[1487] Entretien dans une Représentation permanente (*LMC, pas britannique*).

SECONDE PARTIE
L'européanisation comme transformation : l'apprentissage laborieux de la gouvernance d'une politique collective

« Participation in the European Union has, indeed, altered the nation-state itself »[1488]

Dans notre première partie, nous avons dépeint les États membres comme des *« monstres froids »*,[1489] investissant le multilatéralisme européen pour des raisons instrumentales et le pratiquant comme une opportunité de transfert de leurs préférences et de démultiplication de leur influence. Si cette perspective intergouvernementale est indispensable à la compréhension du processus d'européanisation, elle ne représente qu'une des multiples facettes du puzzle. En effet, elle ne suffit pas à pleinement élucider des questions fondamentales : pourquoi les États membres acceptent-ils d'agir collectivement dans le développement, en consentant toujours plus à adapter et à altérer leurs politiques bilatérales ? Comment émerge une identité du « nous » européen susceptible de transcender -sans s'y substituer- l'identité du « je » national ?

Pour tenter de répondre à ces interrogations, il convient d'envisager l'européanisation non plus comme une stratégie, mais comme un processus collectif d'apprentissage, au fil duquel *« les positions nationales se rapprochent »*.[1490] Précisons qu'un tel rapprochement n'est pas synonyme d'une convergence excluant la diversité ou les différences. Plutôt, la dynamique de l'européanisation permet de surmonter les divergences : elle fournit le cadre dans lequel les « je » nationaux, à mesure qu'ils s'imprègnent d'un « nous » européen, deviennent plus compatibles.

La Commission européenne joue un rôle crucial dans ce processus. S'émancipant de la tutelle de ses *« principaux »* (les EM), l'*« agent »* communautaire,[1491] s'affirme comme l'entrepreneur du « nous » européen et le moteur de l'intégration : *« member governments delegate significant powers to the Commission, which the Commission exploits to pursue its own preferences for 'more Europe' »*.[1492] Dans le

---

[1488] MARCH James, OLSEN Johan. "The institutional dynamics of international political orders", *International Organization*, Autumn 1998, vol 52, n°4, p.968.

[1489] À l'origine, l'expression est employée par NIETZSCHE dans *Ainsi parlait Zarathoustra*. Dans la section « La nouvelle idole », l'on peut ainsi lire que : *« L'État est le plus froid de tous les monstres froids »*.

[1490] MAGNETTE, *op cit,* p.51.

[1491] Nous empruntons ici à la *principal-agent literature* (théorie de la délégation), et particulièrement aux travaux de Pollack, l'un des représentants de ce *rational choice institutionalism*, [POLLACK Mark. "The engines of integration? Supranational autonomy and influence in the European Union", *in* SANDHOLTZ Wayne, STONE SWEET Alec (eds). *European integration and supranational governance*, 1998, p.217-249 ; POLLACK. "Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community", *International Organization*, 1997, n°1, p.99-134]. Dans cette partie, notre analyse du rôle de la Commission s'apppuiera naturellement sur la littérature institutionnaliste : nous ne prétendons néanmoins pas nous inscrire dans un courant précis ou appliquer pleinement la méthodologie.

[1492] POLLACK. "The engines of integration?...", *op cit*, p.224.

développement en particulier, *« the EC has pursued something close to 'heroic Europeanism' [and] has been able to drive the integration process forward »*.[1493] Ainsi, l'on pourrait affirmer qu'au même titre que la politique de développement *communautaire* n'aurait pas vu le jour sans l'impulsion de la France, ladite politique ne serait pas devenue *européenne* sans l'activisme de la Commission.

Mettre l'accent sur le rôle de la Commission ne revient pas à dédire nos développements précédents, sinon à les compléter : *« Member States matter »*,[1494] mais *« institutions matter too »*.[1495] Le « je » communautaire qui n'a rien de subsidiaire, et son *entrepreneurship* est décisif. Institution aux multiples rôles, la Commission entend promouvoir et mettre en oeuvre un agenda ambitieux d'européanisation de la politique de développement. Pour ce faire, elle innove afin de contourner les résistances de ses partenaires et les limites de son rôle. Véritable catalyseur d'intégration, elle fédère les acteurs européens du développement autour d'engagements et de projets communs, favorisant ainsi l'apprentissage collectif d'une politique de plus en plus européenne (I).

Au gré des *« étapes de ce processus d'apprentissage »*,[1496] les États Membres ne renoncent pas à leur souveraineté, puisque les compétences restent partagées et donc protégées. Cependant, sans être transférée, la souveraineté est graduellement réinventée : *« sovereignty is (…) collectively redefined and re-expressed at the European level »*.[1497] Cette transformation repose sur une *« redefinition of the national interest within a new Europeanized context »*.[1498] Le processus est à la fois instrumental et cognitif : à mesure que les EM identifient et s'identifient à un 'intérêt européen', le « nous » s'infiltre dans le « je », et *« the pursuit of the national interest and the collective interest become blurred »*.[1499]

L'"intérêt européen' se fait de plus en plus évident dans le développement : au vu des ambitions qu'ils entretiennent, des défis auxquels ils sont confrontés, et du potentiel collectif dont ils disposent, les EM s'accordent sur la rationalité de l'européanisation. Il s'engagent donc dans un processus d'intensification de la coopération, dont ils escomptent des bénefices significatifs. Cependant, *« si l'engagement multilatéral est intéressé, la pratique multilatérale est transformatrice »*.[1500] En effet, en participant à la fabrication collective de la politique de développement, les acteurs nationaux -au premier rang desquels les agents siégeant au Conseil- sont eux-mêmes 'européanisés'. Par le biais d'une socialisation intense, ils intériorisent *« new*

1493 CARBONE, *op cit*, p. 130.
1494 Comme nous l'avons affirmé en entamant notre analyse de l'européanisation.
1495 'Devise' du courant institutionnaliste, dont on attribué géneralement la paternité à Kenneth Arrow.
1496 ELIAS. *La société…op cit*, p.221. La formulation exacte est *« étapes d'un processus d'apprentissage »*.
1497 LEWIS Jeffrey. « Informal integration and the supranational construction of the Council », *Journal of European Public Policy*, December 2003, n°6, p.997.
1498 TONRA Ben. "Constructing the Commmon Foreign and Security Policy: the utility of a cognitive approach", *Journal of Common Market Studies*, 2003, vol 41, n°4, p.740.
1499 LAFFAN Brigid. « The European Union : a distinctive model of internationalization », *Journal of European Public Policy,* June 1998, vol 5, n°2, p.242.
1500 DEVIN. « Le multilatéralisme est-il fonctionnel… », *op cit*, p.154.

identities and interests nested in the Brussels context »[1501] et adoptent des *« conceptions that promote a sense of 'we-ness' »*.[1502] Ce faisant, ils influent sur la détermination des positions et des préférences nationales, et contribuent à la consolidation d'une « identité du nous » dans le développement. Ces deux dynamiques interdépendantes -reconnaissance de l'intérêt du « nous » et intériorisation du « nous » comme référence- contribuent au rapprochement toujours plus étroit des positions nationales. L'européanisation 'par le haut' (les élites) est en outre renforcée 'par le bas', l'opinion publique approuvant la perspective d'une « Europe du développement » pour laquelle la société civile se mobilise. L'approfondissement de l'intégration apparaît dès lors inéluctable (II).

Plus le « nous » européen s'affirme, plus la coopération entre « je » nationaux s'intensifie ; les liens d'interdépendance se resserrent,[1503] et les joueurs sont pris dans un 'filet' de plus en plus dense. L'européanisation peut même s'apparenter à un *« fédéralisme conceptuel, dans la mesure où les États membres doivent progressivement partager une philosophie comparable, au moins harmonisée, de l'action publique »*.[1504] Cependant, une telle évolution peut être perçue par les États membres comme un processus homogénéisant, qui réduirait progressivement et informellement les marges d'autonomie et de manœuvre bilatérales, alors qu'ils n'ont pas formellement consenti (au contraire) à renoncer à leurs compétences et à leurs différences. En effet, « *everybody agrees on harmonization, but nobody wants homogenisation»*.[1505] Dès lors, le « nous » est perçu comme une menace susceptible de dévaloriser, voire même remplacer le « je ». En réaction, les EM *« cherchent naturellement à protéger (…) leur propre zone de liberté (…) en limitant et en restreignant l'interdépendance qui les lie aux autres parties en présence »*.[1506] La tension entre intégration et fragmentation (ou *fragmegration*)[1507] est permanente, les États membres demeurant les acteurs principaux d'un processus qu'ils fomentent tout en y résistant. Aussi 'fédéralisante' soit-elle, l'européanisation est donc vouée à être janusienne. D'ailleurs, selon Mitrany, *« federation, like other political formations, carries a Janus head which frowns division on one side in the very act of smiling union on the other »*[1508](III).

1501 BATORA Jozef. « Does the European Union transform the institution of diplomacy ? ». *Journal of European Public Policy*, vol 12 n°1, February 2005, p. 56.
1502 BEYERS Jan. "Multiple embeddedness and socialization in Europe : the case of Council officials", *International Organization*, 2005, vol 59, n°4, p.901.
1503 *« La coopération est un processus d'apprentissage qui renforce les liens d'interdépendance »*. [DEVIN Guillaume. "Norbert Elias et l'analyse des relations internationales", *Revue française de science politique*, 1995, vol 45, n°2, p.310].
1504 OBERDORFF Henri (dir). *L'européanisation des politiques publiques*. Grenoble : PUF, 2008, p.8.
1505 Entretien dans une Représentation permanente.
1506 CROZIER, FRIEDBERG, *op cit*, p.94.
1507 *« Fragmegration juxtaposes the process of fragmentation and integration occuring within and among organizations, communities, countries, and transnational systems such that it is virtually impossible not to treat them as interactive and causally linked »*. ROSENAU James. "The challenges and tensions of a globalized world". *American Studies International*, n°2, 2000.
1508 MITRANY, *op cit*, p.93.

Titre I. La Commission, moteur du changement

A. Un acteur ambitieux

En nous attachant à mettre en lumière les clivages et la coopération entre États membres, nous n'avons que furtivement évoqué la Commission, « je » atypique mais crucial. Pourtant, il est indispensable de s'intéresser non seulement aux relations entre EM, mais également aux interactions entre lesdits États et la Commission. En effet, l'Union est un *« régime acéphale reposant sur la négociation continue entre trois pôles»,*[1509] au sein duquel *« la compétition pour le leadership est normale».*[1510] Dans ce contexte, il serait erroné d'envisager la Commission comme un acteur neutre dépourvu d'intérêts propres. Dotée de multiples rôles, elle s'impose au contraire comme *« the central level (…) of an emergent multitiered system of governance »*,[1511] sur lequel elle exerce une influence décisive, quitte parfois à négliger le « nous » au profit de son « je » .

Une institution multiple

Précisons néanmoins qu'il est simplificateur d'évoquer « la Commission », au même titre qu'il est réducteur de parler de « la France ». En effet, *« the term 'Commission' is being used to denote a number of different 'animals' »,*[1512] depuis le Collège des Commissaires (sorte de Conseil des Ministres) jusqu'aux services (l'administration). Cram met donc en garde contre *« the pitfalls inherent in treating the Commission as a monolithic entity »*,[1513] et suggère de l'analyser comme une *« multi-organisation ».*[1514] Cette injonction est particulièrement pertinente lorsque l'on évoque l'appareil communautaire du développement, caractérisé, nous l'avons évoqué, par la fragmentation de l'organisation et les querelles de compétences fréquentes qui en résultent.[1515] L'on pourrait aller jusqu'à dire qu'il existe plusieurs « je » au sein même de l'administration communautaire du développement. Or, *« the Commission plays a leadership role in the EU decision-making process only if it acts cohesively ».*[1516] Pour s'affranchir de la tutelle des EM, il faut en effet qu'il existe une position forte

---

[1509] MAGNETTE, *op cit*, p.107.
[1510] *Ibid,* p.107.
[1511] PIERSON, *op cit*, p.158.
[1512] CHRISTIANSEN Thomas. « The Europan Commission. The European executive between continuity and change », *in* RICHARDSON (ed). *European Union. Power and policy-making…op cit*, p.100.
[1513] CRAM Laura. « The Commission as a multi-organization : social policy and IT policy in the EU », *Journal of European public policy*, 1994, vol 2, n°1, p.197.
[1514] *Ibid*, p.196.
[1515] Voir *supra*, Chapitre I, Troisième partie, Titre I/C : Une crise régénératrice.
[1516] CARBONE, *op cit*, p.122.

et cohérente en interne, portée par un « entrepreneur » (en l'occurrence, la DG DEV),[1517] soutenu par l'ensemble de son institution. Pour pouvoir elle aussi 'projeter' ses préférences, « la Commission » doit donc préalablement surmonter ses propres divisions. L'entreprise est parfois très conflictuelle, au même titre que l'élaboration 'domestique' des préférences nationales.

Par exemple, la Communication sur *La gouvernance dans le consensus européen*[1518] a failli ne pas voir le jour à cause d'un conflit ouvert entre la DG DEV et la DG RELEX.[1519] En 2006, les deux DG entreprennent chacune de préparer une Communication sur la gouvernance : l'une sur l'*Initiative Gouvernance pour l'Afrique* (DG DEV) et l'autre sur la *Facilité Gouvernance pour le voisinage* (DG RELEX). D'après les différents témoignages recueillis, le dialogue est quasi-inexistant. La RELEX travaille de manière isolée, certains à la DEV avançant même qu' *« on a découvert qu'ils préparaient leur propre communication après qu'ils en ont discuté au Conseil »*.[1520] De son côté, la DEV mène un large processus de consultations,[1521] et décide en cours de route que *« limiter l'initiative à l'Afrique n'est pas approprié »*.[1522] Avec le soutien des EM (y compris des trois 'Grands'), elle décide donc de saisir l'occasion pour *« se positionner sur la gouvernance avec une vision européenne qui pourrait influencer les autres acteurs »*.[1523] La Communication soumise à la Consultation Inter- Services est donc plus ambitieuse qu'initialement prévu, puisqu'elle propose une *« approche harmonisée »* du concept même de gouvernance pour l'Union dans son ensemble. Refusant ce changement auquel elle considère qu'elle n'a pas été associée (et qui marginaliserait sa propre communication), la DG RELEX émet, ce qui est relativement exceptionnel, un avis défavorable. Furieux,[1524] les membres des deux DG se rejettent la responsabilité de la situation et s'accusent mutuellement d'outrepasser leurs prérogatives. Finalement, un compromis est arraché, afin de ne pas gâcher la dynamique 'européenne' enclenchée. Les deux projets de communications sont fusionnés, faisant la part belle à la contribution de la DEV, plus aboutie et plus ambitieuse.[1525]

[1517] Chacune dans leurs 'charges' respectives, *« DG RELEX and DG DEV are responsible for defining the strategies, general policies and programming of external assistance »* [*Interservice agreement*, June 2001, 1.2.1]. Cependant, c'est à la DEV qu'il revient d' *« initier et formuler la politique de développement comme défini au titre XX du TCE. Elle promeut auprès des Etats membres une vision européenne du développement »* [Site internet de la DG DEV]. C'est pourquoi nous nous concentrons sur la DEV, véritable entrepreneur du « nous ».

[1518] COM(2006)421. *La gouvernance dans le consensus européen pour le développement- vers une approche harmonisée au sein de l'UE.*

[1519] Nous avons suivi l'ensemble du processus de l'intérieur de la Commission, et avons donc pu consulter les documents internes et assister aux réunions. Nous avons aussi recueilli de nombreux éléments lors de nos entretiens et de conversations informelles, dans les Cabinets ainsi que dans les DG AIDCO, DEV et RELEX.

[1520] Entretien à la DG DEV.

[1521] La RELEX est bien sûr conviée, mais elle aurait, selon un témoignage *« pratiqué la politique de la chaise vide aux réunions interservices »* [Entretien à EuropeAid].

[1522] Document interne.

[1523] Entretien à la DG DEV.

[1524] Le langage est trop fleuri pour être reproduit ici !

[1525] La Communication finale comporte trois parties, la dernière faisant office de 'patchwork' rajouté à la hâte : 1/ Une approche renforcée et innovante de la gouvernance démocratique (DEV); 2/ Initiative gouvernance : les pays ACP et la stratégie pour l'Afrique (DEV) ; 3/ Dialogue et programmes dans les domaines de la coopération avec d'autres pays et régions (RELEX). [Nous avons pu observer le processus lors de notre stage au Cabinet].

Cet épisode, s'il a été l'un des plus violents, n'est néanmoins pas isolé. Il est révélateur de la difficulté à articuler un « nous », même au sein de l'exécutif communautaire. La Commission, qui théoriquement doit jouer le rôle de moteur centripète de la construction européenne, est elle-même traversée de forces centrifuges.[1526] À travers plusieurs études de cas, Carbone démontre ainsi que « *fragmentation [inside the Commission] undermines the capacity of institutional entrepreneurs to lead vis-à-vis Member States* ».[1527] Il faut donc garder à l'esprit que la Commission elle-même est engagée dans un *two-level game* : les services négocient en interne afin d'élaborer la position de l'institution, qui est ensuite défendue par « la Commission » dans la négociation 'externe' .

De multiples rôles et une ambition renouvelée

Nous nous intéressons ici au second niveau du jeu, à savoir celui de l'interaction entre la Commission et les autres acteurs de la configuration européenne du développement. La CE jouit d'un positionnement unique, dû tant à sa taille qu'à la multiplicité de ses rôles. Troisième bailleur mondial derrière les États-Unis et l'Allemagne,[1528] la Commission est d'abord un *policy manager,*[1529] qui gère et exécute sa propre politique. C'est d'autant plus remarquable qu'à l'apogée de la crise des années 90, il était question de la dessaisir de son rôle de bailleur en 'renationalisant' l'aide.[1530] Depuis, elle a graduellement (re)conquis sa légitimité en tant que bailleur, assurant non seulement sa survie, mais également l'expansion de son rôle. Un signe majeur tient à l'augmentation du volume de l'aide communautaire: *« les montants engagés en 2008 ont atteint 9,33 milliards d'euros, soit une hausse de plus de 90% depuis 2001 ».*[1531] Outre cette présence quantitative, la Commission semble également avoir recueilli le fruit de ses réformes. En 2008, Gareth Thomas (le Secrétaire d'État britannique au Développement) estime ainsi qu'après avoir longtemps été considérée comme *« the worst development aid agency in the world »*, la Commission est *« now amongst one of the best development agencies in the world ».*[1532] Les acteurs du développement soulignent désormais les progrès accomplis et le rôle majeur joué par la Commission dans l'architecture internationale de l'aide.[1533] Même les

---

1526 À ce sujet, voir par exemple : CINI « La Commission européenne…», *op cit* ; CRAM, *op cit*.
1527 CARBONE, *op cit*, p.122.
1528 La CE est 3ème depuis 2007. Statistiques 2008 du CAD (en millions de $): 1. USA (26 008,41) ; 2. Allemagne (13.910,18) ; 3. Commission européenne (13 411, 99) ; 4. Royaume-Uni (11 408, 7) ; 5. France (10 956, 92).
1529 Voir : LAFFAN Brigid. « From policy entrepreneur to policy manager : the challenge facing the European Commission », *Journal of European Public Policy*, 1997, vol 4, n°3, p.422-438.
1530 Voir *supra,* Chapitre I, Troisième partie, Titre I : Une organisation entre pérenisation de l'*ad hoc* et réinvention permanente et *infra* Chapitre II, Seconde partie, Titre III/B : L'européanisation en perspective.
1531 EUROPEAID. *Rapport annuel 2009 sur les politiques communautaires en matière de développement et d'aide extérieure et sur leur mise en œuvre en 2008*, 2009, p.12.
1532 FRIENDS OF EUROPE. *Report on Policy spotlight with Gareth Thomas MP*, 31 March 2008, 10p.
1533 Quelques exemples significatifs : CAD. *Examen par les pairs*, 2007 (surtout par rapport à celui de 2002); DFID. *European Commission Development Effectiveness Summary*, 2009, 11p ; GRIMM Sven. *Reform in the EU's aid architecture and management. The Commission is no longer the key problem. Let's turn to the system*, DIE Discussion Paper, 11/2008, 50p. *The*

ONG, pourtant critiques, reconnaissent *« the significant progress made by the EC in improving effective delivery of aid since 2000 »*[1534] et comptent désormais sur elle pour *« demonstrate its leadership through the implementation of progressive policies ».*[1535]

Parallèlement à ce rôle de bailleur, la Commission est formellement investie du monopole de l'initiative dans le premier pilier : elle *« promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin ».*[1536] Elle endosse ainsi le rôle de *policy entrepreneur* du « nous », chargé de faire émerger un intérêt commun transcendant les intérêts particuliers. A fortiori, il est explicitement inscrit dans les Traités que le « nous » qu'elle promeut n'est pas seulement communautaire, mais également européen : « *la Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir la coordination des politiques de l'Union et des États membres en matière de coopération au développement ».*[1537] Ainsi, elle fait office *« de structure de coordination entre les EM [et] d'impulsion au niveau de la valeur ajoutée de l'Union par rapport à ce que le EM peuvent réaliser séparément ».*[1538] Or, la Commission n'est pas un acteur neutre ; l'*« intérêt général »* qu'elle promeut est imprégné de ses propres préférences. En tant que bailleur elle défend, à l'image des donateurs bilatéraux, son domaine réservé et ses intérêts. En tant que *policy entrepreneur* elle promeut un agenda toujours plus intégrationniste qui, s'il va dans le sens se sa propre expansion, peut être perçu comme une menace par les États membres.

En outre, la Commission assure par le biais de ses délégations la représentation extérieure de l'Union dans plus de 160 pays en développement et négocie les accords de coopération au nom de l'UE. Pour le représentant d'un 'Grand', « *the reality is that the Commission is increasingly leading the political dialogue with partner countries. Its delegates, who normally should be less political than ambassadors, are in many cases much more heard by the partner countries. The Commission is becoming more and more of a global political player, stronger than any bilateral donor. ».*[1539] L'époque où le Commissaire Pisani affirmait que *« nous ne sommes pas nous 'communautaires' des animaux politiques »*[1540] semble désormais bel et bien révolue. Au contraire, le Commissaire Michel affirme sans ambages, *« la fonction de la Commission c'est aussi de faire de la politique. Je ne désire pas être le notaire de la coopération au développement, le bon gestionnaire. Je veux faire de la politique ».*[1541] Bien plus qu'un simple gestionnaire de fonds, la Commission touche donc désormais *« à des tas de sujets où le développement et la politique se rejoignent,*

Annual MOPAN Survey 2008 (World Bank, United Nations Population Fund, European Commission), 2008, 107p.

1534 CONCORD. *No time to waste: European governments behind schedule on aid quantity and quality*, May 2008, p. 21.

1535 CONCORD. *Lighten the load. In a time of crisis, European aid has never been more important,* May 2009, p. 19.

1536 *Version consolidée du Traité sur l'Union européenne*, JO C115 du 9 mai 2008, Article 17§1 .

1537 *Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, JO n°C115 du 9 mai 2008. Article 210 §1 et §2.

1538 EUROPEAID. Fiches de synthèse sur l'Office de Coopération EuropeAid, 2008, p.9.

1539 Entretien dans une Représentation permanente.

1540 "Edgard Pisani: l'Europe a besoin du Tiers Monde", *Libération*, 10/02/84.

1541 MICHEL Louis. « European development cooperation to 2010 : New challenges », Discours lors de la Conférence Générale de l'*European Association of Development and Training* (EADI), Bonn, 23 septembre 2005.

s'aventurant dans des domaines de plus en plus politiques et de plus en plus sensibles ».[1542] Or, la politisation de la coopération avec les PVD semble aller de pair avec l'affirmation d'un rôle politique vis-à-vis des États Membres. La consolidation de son statut international permet à la CE d'acquérir une légitimité politique sur la scène européenne, sur laquelle elle s'appuie non seulement pour résister aux pressions des gouvernements, mais également pour faire pression en retour.

À cet égard, il est intéressant de noter la récurrence d'un vocabulaire 'guerrier' lors de nos entretiens à la DG DEV.[1543] Cette tendance est d'abord incarnée par le Commissaire Michel, loué parce que c'est un *« Commissaire qui ne lâche pas, qui se fait entendre ».* Véritable *« rouleau compresseur »*, il *« est excellent parce qu'il mord, est un bon communiquant, et s'appuie sur un réseau politique puissant ».* Dans ses relations avec les États membres, il *« pousse de sérieux coups de gueule et n'a pas peur des échanges musclés, même avec les 'Grands' ».* Est ainsi traduite la détermination du Commissaire, mais également de son administration, à ne plus systématiquement 'perdre' contre les EM dans *« la bataille de tous les jours et de toutes les heures sur la politique de développement ».* Forte d'une confiance restaurée, la Commission, par le biais de ses représentants, affirme et défend avec vigueur ses propres préférences : « *avant, on a jamais tapé du poing quand il fallait, on a toléré de se faire marcher dessus. Aujourd'hui au Conseil, on ne se laisse pas faire ».*

D'aucuns s'inquiètent d'ailleurs de *« Michel and his troops' power grab »*[1544] et reprochent à la Commission de délaisser son rôle de catalyseur du « nous » au profit de la défense de son « je » : *« the Commission itself acts as the 28th EU donor, happily competing with the member states and only occasionally constituting a vehicle for joint action ».*[1545] Pour un représentant national, *« la Commission a une fausse interprétation en voulant sauvegarder sa présence et ses intérêts propres, au détriment de l'intérêt européen ».*[1546] Dans cette optique, nous nous pencherons ici sur trois épisodes révélant le caractère parfois conflictuel du « je » communautaire, et esquissant des rivalités latentes qui contribueront à expliquer le caractère janusien de l'européanisation de la politique de développement.[1547]

Une affirmation parfois conflictuelle

Les dissensions sont souvent d'ordre pécuniaire. En effet, l'influence de la Commission dans le jeu européen est étroitement dépendante de ses ressources financières. Selon Nuttal, la multiplication des programmes d'aide communautaire dans les années 80 *« gave the Commission a*

1542 Entretien à la DG DEV.
1543 Les citations de ce paragraphe sont issues de plusieurs entretiens à la DG DEV.
1544 Entretien dans la Mission permanente d'un État tiers.
1545 MOLENAER Nadia et RENARD Robrecht, , cités *in* "Wobbly legs…", *op cit*, p.18.
1546 Entretien dans une représentation permanente.
1547 Voir *infra,* Chapitre II, Seconde partie, Titre III : Entre adaptation et résistances : une européanisation janusienne.

new legitimacy : that of the cheque book ».[1548] Cette nouvelle légitimité est cruciale, car elle permet de s'affirmer non seulement comme un 'Grand' par la taille, mais également comme un bailleur fiable par le biais duquel les gouvernements nationaux sont disposés à faire transiter une part substantielle de leur aide. Cependant, *« to hold the cheque book is of limited value when the balance of the account is low ».*[1549] Or, la légitimité financière de la Commission, malgré l'apparente augmentation de ses ressources, est désormais menacée. En effet, le spectre de la marginalisation se profile. Depuis Barcelone, les EM se sont engagés à atteindre l'objectif des 0.7% d'APD. Si d'aventure ils tenaient leurs engagements, la part communautaire dans l'aide européenne diminuerait mécaniquement, « *du fait de la corrélation négative entre la hausse des finances bilatérales et la stagnation des perspectives financières [et du FED]».*[1550] En 2006, la Commission estime ainsi que *« la part réelle de la contribution communautaire à l'APD collective de l'UE sera ramenée de 20% actuellement à 15% d'ici 2010 et 13% d'ici 2013 ».*[1551] Elle en conclue que les contributions octroyées *« ne garantissent pas les fonds appropriés».*[1552] C'est dans ce contexte qu'éclate un conflit ouvert à Port Moresby en mai 2006.[1553]

En décembre 2005, le Conseil décide d'adopter un 10ème FED pour la période 2008-2013 et en détermine l'enveloppe financière (22,7 milliards€). Pour les États Membres, le montant annoncé englobe l'ensemble des dépenses. Or, la Commission profite de la rencontre du Conseil des Ministres UE-ACP à Port Moresby pour annoncer aux ACP, sans l'accord des EM, que cette somme n'inclue ni les fonds destinés aux PTOM, ni les dépenses administratives. La manœuvre vise à augmenter les ressources allouées au FED (et donc à la Commission) en misant sur le fait que les EM ne voudront pas revenir sur des promesses faites publiquement. Cependant, ces derniers se rebiffent et font front contre ce 'coup': *« on a du faire comprendre aux ACP qu'ils auraient moins d'argent, car la Commission s'était trompée. Ils ne pouvaient pas ne pas accepter, et ils sont donc rentrés chez eux en faisant un pot-pourri des chiffres afin de faire croire qu'ils avaient obtenu davantage d'argent ».*[1554] Cet exemple est particulièrement instructif, car il constitue d'après Pollack un « *case of open conflict [which] illuminates the conditions under which member governments are able -or unable- to rein in their supranational agent ».*[1555] En l'occurrence, l' « agent » communautaire a tenté de s'émanciper de la tutelle de ses « principaux » nationaux en les mettant au pied du mur, et a été désavoué. Les

---

1548 NUTTALL Simon. "The Commission. The struggle for legitimacy", in HILL Christopher (ed). *The actors in Europe's foreign policy*. London : Routledge, 1996, p.139.
1549 *Ibid*, p.139.
1550 Entretien à la DG DEV.
1551 COM(2006)85. *Financement du développement et efficacité de l'aide. Les défis posés par l'augmentation de l'aide de l'Union européenne entre 2006 et 2010,* p.5. En l'occurrence, cette prédiction ne s'est pas concrétisée. En 2008, la Commission gère encore 19.1% de l'aide européenne (chiffres 2008 du CAD : UE 70,2 milliards$, dont 13,4 milliards $ de la CE)
1552 *Ibid*, p.5.
1553 L'anecdote nous a été relatée par trois représentants d'EM ainsi que par un participant ACP.
1554 Entretien dans un Ministère national.
1555 POLLACK, "The engines…"*op cit*, p.223.

gouvernements ont ainsi pu démontrer que la Commission demeure, pour ce qui est des questions financières et particulièrement du FED, éminemment tributaire de leur bon-vouloir.

En outre, la mainmise des États Membres dépasse le seul cadre financier. En effet, si la Commission gère ses propres programmes d'aide, leur mise en œuvre est encadrée par la procédure dite de « comitologie »,[1556] qui permet aux EM de *« contrôler la manière dont la Commission s'acquitte des compétences d'exécutions qui lui sont déléguées par le Conseil».*[1557] L'autonomie du bailleur communautaire est donc toute relative. Dans le cadre de ces comités, les propositions sont adoptées suivant les règles de la majorité qualifiée déterminée à partir des clés de contributions. Par exemple, forte de ses 19.8% et particulièrement investie du fait de ses relations privilégiées avec les pays concernés, la France pèse considérablement au Comité FED. Pour un diplomate, *« le véritable enjeu de notre influence se fait là, dans la programmation, pas dans les conclusions du Conseil ».*[1558]

Cependant, la Commission cherche de son côté à limiter l'interférence des EM en tirant parti de son rôle de *« process manager »* (maîtrise du calendrier et de l'information, formulation et négociation des projets) et de la marge de manœuvre supplémentaire que lui confère le processus de déconcentration. Dans la pratique, les comités s'apparentent ainsi souvent à des chambres d'enregistrement : *« avec la déconcentration, nous [les EM] avons perdu beaucoup d'influence sur la programmation et la comitologie. La CE négocie pendant des mois avec les bénéficiaires, sans nous. Puis, au dernier moment, elle nous envoie une programmation à approuver en quelques jours. Si on respecte le cycle officiel qu'elle nous impose, c'est impossible d'exercer un réel contrôle sur le processus, on approuve à l'aveuglette ».*[1559] Face à cette émancipation croissante, les EM disposent néanmoins de l'arme ultime, le véto, pour répliquer s'ils jugent que la Commission outrepasse les limites tolérées. Récemment par exemple, un document de programmation pour un pays où seule la France est présente avait été préparé sans même que l'Ambassade ne soit consultée dans le cadre de discussions informelles, comme c'est implicitement la règle. La réaction française a été immédiate : *« le papier était désastreux, on s'est énervés au Comité FED, et on a usé de notre minorité de blocage avec l'Allemagne ».*[1560] Comme lors de la tentative de 'coup' financier, la Commission est donc freinée par les EM, qui sanctionnent ce qu'ils considèrent comme une ambition, et surtout une autonomie, démesurées.

[1556] Instaurée par les Traités (article 202 TCE), la comitologie *« permet à la Commission d'instaurer un dialogue avec les administrations nationales avant d'adopter les mesures d'execution ».*[Glossaire EUROPA]. Chacun des instruments de l'aide extérieure (FED, ICD, IEVP, IAP, IFS, IEDDH…) est ainsi assorti d'un comité.
[1557] PETITEVILLE. « La coopération économique… » , *op cit*, p.456.
[1558] Entretien.
[1559] Sur le fonctionnement du comité FED, voir : JOSSELIN Charles. *Le Fonds européen de développement,* Rapport d'information n°202, Sénat, janvier 2007, p.17-19, et Annexe VIII : Le fonctionnement du FED.
[1560] Entretien.

L'ambition de la Commission ne provoque d'ailleurs pas seulement l'ire des gouvernements, comme en témoigne la longue bataille livrée par le Parlement lors de la négociation sur le nouveau cadre financier 2007-2013.[1561] En 2004, la Commission soumet une proposition de règlement portant sur l'établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement (le futur ICD).[1562] Dans le cadre du processus de codécision, l'ensemble des commissions parlementaires consultées rejettent à la première lecture une proposition jugée *« extrême et tout à fait inacceptable pour le Parlement [car] elle porte atteinte aux prérogatives du Parlement et aux principes de la politique de développement elle-même »*.[1563] Le contentieux porte sur le contenu de la proposition[1564] mais également sur la philosophie qu'elle véhicule en matière de partage des compétences au sein du triangle institutionnel. En effet, la proposition de la Commission réduit considérablement le pouvoir de codécision et l'autorité budgétaire du Parlement, émancipant ainsi l'exécutif communautaire de quasi tout contrôle parlementaire sur l'instrument principal de sa coopération au développement. En outre, elle s'attaque également aux pouvoirs du Conseil, provoquant le tollé des gouvernements devant cette *« extremely, horribly, bad, disastrous proposal »*[1565] interprétée comme « *une quasi tentative de coup d'état* ».[1566] Pendant près de deux ans, les présidences successives s'acharnent à trouver un accord susceptible de réconcilier les ambitions des acteurs du triangle institutionnel avant l'échéance du 31 décembre 2006.[1567] Finalement, une résolution est trouvée *in extremis* après que la Commission, isolée et démunie, a accédé à presque toutes les requêtes du Parlement et du Conseil.[1568]

Quels sont les points communs à ces trois épisodes ? D'abord, ils mettent en lumière une Commission soucieuse de préserver ses intérêts et son rang, quitte parfois à tenter d'infléchir le processus institutionnel. C'est un « je » à part entière dont *« the ultimate aim (…) is to expand its powers »*.[1569] Si la relation de pouvoir entre les « 27 » et le « +1 » semble *a priori* déséquilibrée, il

---

1561 Voir Annexe X : Cadre financier 2007-2013.

1562 COM(2004)629. *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique*, présenté par la Commission ; COM (2004)626, *Les instruments consacrés à l'aide extérieure dans le cadre des futures perspectives financières 2007-2013*.

1563 Commission du Développement, Rapporteur : Gay Mitchell. *Recommandation sur la deuxième lecture relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption du règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement.* A6-0448/2006, 5.12.2006.

1564 Voir Annexe X : Cadre financier 2007-2013

1565 Entretien dans une Représentation permanente. La Communication a été élaborée sous la responsabilité de la DG RELEX, en association avec la DG DEV.

1566 Entretien dans une Représentation permanente.

1567 Les nouveaux instruments devant entrer en vigueur le 1er janvier 2007. Un échec à trouver un accord aurait signifié une interruption de tous les financements. Pour un représentant national, *« this power struggle initiated by the Commission highjacked several Presidencies' agendas. It was a very dramatic situation »*.

1568 PE-CONS 3663/06, 18 décembre 2006. *Règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement.*

1569 CRAM, *op cit*, p.199.

n'en demeure pas moins qu'elle constitue, selon les termes de Crozier et Friedberg, un *« rapport de force dont l'un peut tirer davantage que l'autre, mais où également, l'un n'est jamais totalement démuni face à l'autre »*.[1570] La Commission *« fights for its role as an independent body »*[1571] en s'appuyant sur les ressources dont elle dispose, parmi lesquelles la maîtrise du *« facteur temps »*[1572] (attendre la dernière minute pour solliciter les EM) ; *« l'organisation de la communication et des flux d'informations »*[1573] (exploiter l'incertitude des autres participants) ; ou encore *« l'utilisation des règles organisationnelles »*[1574] (profiter du droit d'initiative pour étendre ses compétences).

Pourtant, force est de constater que dans les exemples fournis, la Commission 'perd' face à des acteurs capables de freiner ses velléités d'émancipation. Ceci tranche avec l'analyse menée jusqu'ici, qui a mis en lumière l'expansion incrémentale de son rôle et sa faculté croissante à contraindre les EM. Comment expliquer ce paradoxe ? L'on peut avancer une hypothèse : dans les trois cas étudiés, la CE se comporte à son tour comme un « monstre froid », et opte une stratégie de confrontation frontale. Or, il semble que ce type de tactique ne paye pas : *« the Commission encounters serious difficulties when it tries to adopt an overly impositional approach »*.[1575] Ses 'adversaires' disposent en effet de moyens (cordons de la bourse, comitologie, vote et veto, rejet/amendement des propositions…) d'y répondre. La Commission doit donc trouver des moyens de promouvoir son agenda et ses préférences sans pour autant s'enferrer dans une rivalité conflictuelle avec les États membres.

B. Un entrepreneur innovant

Oscillant en permanence *« entre autonomie et dépendance »*,[1576] la Commission est une institution sous tutelle dont l'émancipation se fait par petites touches. D'après un représentant national, *« when it comes to what it can or cannot do, the EC usually has a very realistic approach »*.[1577] Pour autant, réalisme ne signifie pas absence d'ambition. Dans le cadre des limites qui lui sont imposées, l'entrepreneur communautaire conçoit des solutions lui permettant de contourner la 'tutelle' intergouvernementale, à défaut de la contester. D'après Cram, la Commission est ainsi « *constantly engaged in a strategy of 'purposeful opportunism' (…) employing a variety of techniques (…) to expand gradually the scope of the Union competence without alienating national governements »*.[1578] Les

---

1570 CROZIER, FRIEDBERG, *op cit*, p.69.
1571 Entretien dans une Représentation permanente.
1572 CROZIER, FRIEDBERG, *op cit*, p.75.
1573 *Ibid*, p.87.
1574 *Ibid*, p.88.
1575 CRAM, *op cit*, p.199.
1576 Référence à LEQUESNE. « La Commission entre autonomie et dépendance… », *op cit.*
1577 Entretien dans une Représentation permanente.
1578 CRAM, *op cit* p.197 et 199.

opportunités peuvent être saisies, mais elles doivent également être créées. L'émancipation de la Commission dépend donc dans une certaine mesure de sa capacité à (ré)inventer son rôle en profitant du régime ouvert de l'Union pour outrepasser, comme le font les États Membres par le biais de leurs stratégies d'influence, les limites 'officielles' de son mandat.

Conquérir de nouvelles compétences

Une première stratégie consiste à s'arroger de nouvelles fonctions en exploitant les *« areas of grey in EU external competences»*.[1579] Ces « zones grises » existent quand la frontière entre premier et second pilier est équivoque, ménageant des espaces où la Commission comme les EM peuvent se déclarer compétents.[1580] Certaines questions -comme la prévention des conflits, la gestion des crises et le maintien de la paix- appellent ainsi des réponses complexes qui transcendent la distinction artificielle imposée par Maastricht entre *high politics* intergouvernementales et *low politics* communautaires. Qui plus est, cette distinction est mise à mal par l'avènement de dogmes tels que la « sécurité humaine » ou la « cohérence des politiques pour le développement », qui soulignent l'interpénétration entre questions de sécurité (second pilier, aux mains du Conseil) et de développement (premier pillier, du ressort de la Commission). Le partage des compétences dépend donc de l'angle sous lequel le problème est abordé : *« a development-oriented security policy expands the borders of the Community pillar, enhancing the competences of the Commission. On the contrary, a security-oriented development policy strengthens the intergovernmental dimension of EU foreign policy »*.[1581] La Commission dispose dès lors d'une certaine marge de manœuvre, qu'elle s'emploie à exploiter.

Le succès d'une telle stratégie repose en grande partie sur le travail dit de *« framing »* (cadrage). Selon Goffman, le *framing* consiste à *« organiser l'experience »* en lui donnant un sens, c'est-à-dire en proposant un *« schemata of interpretation (…) rendering what would otherwise be a meaningless aspect of the scene into something that is meaningful »*.[1582] Le *framing* s'apparente ainsi à un processus de mise en scène rhétorique, aux incidences très concrètes. Par exemple, la Commission a publié depuis 1996 plusieurs communications traitant des liens entre conflit et

---

[1579] DUKE Simon. "Areas of grey: Tensions in EU external relations competences", *Eipascope* 2006/1, p.21-27

[1580] L'exemple que nous analysons ici est le produit d'une entente. Cependant, les zones grises peuvent être contestées jusqu'à faire l'objet de conflits juridiques. Par exemple, la Commission et le Conseil se sont affrontés sur le choix de la base juridique (PESC ou coopération au développement) dans le cadre d'une initiative de lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre. L'affaire est portée devant la CJCE en 2005, et tranchée en faveur de la Commission en 2008 [C-91/05 *Commission contre Conseil*, arrêt du 20 mai 2008].

[1581] SICURELLI Daniela. "Framing security and development in the EU pillar structure. How the views of the European Commission affect EU-Africa policy", *Journal of European Integration*, 2008, n°2, p.218. Sur ce sujet, voir également : KRAUSE Alexandra. "The European Union's Africa policy: the Commission as policy entrepreneur in the CFSP"*, European Foreign Affairs Review*, 2003, n°2, p. 221-237.

[1582] GOFFMAN Erving. *Frame Analysis: an essay on the organization of experience*, 1986 [ed. originale 1974], p.22. Sur la notion de framing, l'on peut également se reporter à : KOHLER-KOCH Beate. "Framing: the bottleneck of constructing legitimate institutions", *Journal of European Public Policy*, 2000, vol 7, n°4, p.513-531.

développement,[1583] particulièrement dans le contexte africain. Ce faisant, elle a donné corps à un « schéma d'interprétation » selon lequel la sécurité est subordonnée au développement. Dès lors, *« by framing EU Africa policy as a development issue and security as a dimension of EU development policy, the Commission has the opportunity to extend its sphere of action entering the sphere of competence of the Council ».*[1584] En réinterprétant la problématique de la conflictualité africaine sous l'angle du développement, elle rend son intervention dans leur 'domaine réservé' acceptable aux yeux des États membres.

C'est dans ce contexte qu'il convient d'analyser la création en 2003 de la Facilité de soutien à la Paix pour l'Afrique(APF).[1585] À l'origine, la demande émane de l'Union Africaine.[1586] Mandatée par le Conseil, la Commission propose d'instaurer une facilité appuyant les opérations de soutien à la paix conduites par les Africains, dotée d'un budget de 250 millions€ prélevé sur le 9ème FED.[1587] Pourtant, les ressources affectées ne sont pas considérées comme de l'APD par le CAD.[1588] En effet, si les fonds ne peuvent en aucun cas servir à acheter des armes et des munitions ou à couvrir des dépenses militaires, ils peuvent par contre financer les frais encourus par les pays africains dans le cadre de leurs missions de maintien de la paix (transport des troupes et séjour des soldats, renforcement des capacités…). Certains États Membres jugent la distinction contestable, arguant qu'un tel instrument relève du domaine de la PESC ou de la PESD dans le cadre de l'appui à une politique de sécurité.[1589] Cependant, la majorité se range à la proposition communautaire. Comment expliquer que le Conseil cède volontairement un pan de son 'pré carré', ouvrant ainsi une brèche dans laquelle la Commission pourra s'engouffrer ?

Une première explication se révèle prosaïque : la solution proposée permet aux EM de répondre à la requête de l'Union Africaine tout en se soustrayant à l'envoi de leurs propres troupes dans le cadre d'une opération PESC/PESD. En outre, elle leur évite d'avoir à contribuer financièrement, dans la mesure où les fonds sont ponctionnés sur le FED. Une seconde explication tient au travail de la Commission, qui 'cadre' sa proposition de manière à ce que la Facilité Paix apparaisse comme un instrument de développement, dont les objectifs sont *« de*

1583 SEC(1996)332. *L'UE et le problème des conflits africains : le rétablissement de la paix, la prévention des crises* ; COM(1999)240. *Coopération avec les États ACP impliqués dans des conflits armés ; COM(2001)211. Prévention des conflits.*

1584 SICURELLI, *op cit*, p.219.

1585 *Décision n°3/2003 du Conseil des Ministres ACP-CE du 11 décembre 2003 concernant l'utilisation des ressources à long terme pour créer une Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique.* La mise en œuvre commence en 2004.

1586 Réunie en Sommet à Maputo en juillet 2003, l'UA adopte une « *décision sur la mise en place par l'Union européenne d'une facilité de soutien à la paix pour l'Union africaine ».*

1587 COM(2003)638. *Proposition de Décision du Conseil arrêtant la position que la Communauté doit adopter au sein du Conseil des ministres ACP-CE concernant l'utilisation des ressources de l'enveloppe du 9ème FED consacrée au développement à long terme pour créer une facilité de soutien à la paix pour l'Afrique.* Pour réunir la somme, une contribution de 1.5% est prélevée sur les dotations nationales, ce qui provoque l'indignation des ONG et des États ACP.

1588 Voir KALDOR, GLASSIUS, *op cit,* p.12 ; SICURELLI, *op cit*, p.226.

1589 Entretien dans une Représentation permanente. Les opposants le plus vocaux auraient été la Grèce et le Luxembourg, le Commissaire Michel menant lui la charge pour l'institutionnalisation sous le 'toit développement'.

promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité et de favoriser les conditions préalables au développement durable ».[1590] Elle s'appuie ainsi sur l'*Accord de Cotonou*,[1591] la *Position commune de l'UE sur la prévention des conflits*[1592] et la *Communication sur le dialogue UE-Afrique*[1593] pour justifier son mandat dans le domaine du maintien de la paix. Le *framing* repose sur une argumentation simple : il ne peut y avoir de développement sans paix ni sécurité, donc financer des opérations de paix et de sécurité revient à financer le développement. Combiné au bon vouloir d'EM soulagés de se défausser, l'activisme de la Commission aboutit donc à la création d'un instrument de maintien de la paix géré et mis en œuvre dans le cadre du premier pilier, sous le 'toit développement'.

Depuis 2004, la Facilité Paix a financé quatre opérations : la FOMUC en République centrafricaine (23.4 millions €) et les missions de l'UA au Soudan (AMIS, plus de 305 millions€), aux Comores (AMISEC, 5 millions€) et en Somalie (AMISOM, 15.5 millions€). Suite à la dotation initiale de 250 millions€, l'APF a été renflouée plusieurs fois, et ce sont 440 millions€ au total qui ont été engagés sous le 9ème FED. À l'origine, elle avait été conçue comme un instrument transitoire, arrivant à échéance en 2007. Cependant, considérée comme un succès pour la Commission comme l'Union, l'APF est reconduite, avec un champ d'action étendu, dans le 10ème FED. Son financement est assuré à concurrence de 300 millions€ pour la période 2008-2010.[1594]

La Commission est ainsi confirmée dans ses fonctions, qui selon Sicurelli consistent tout bonnement à *« replace the Council in managing funds for peacekeeping-related activities ».*[1595] L'on peut d'ailleurs considérer que, dans une certaine mesure, l'APF créé un précédent : l'établissement de l'Instrument Financier de Stabilité en 2007 témoigne en effet de la reconnaissance du rôle de la coopération au développement dans les situations de pré et post-conflit.[1596] En investissant de manière proactive un interstice laissé vacant par les EM, la Commission s'est ainsi ménagé un nouveau rôle. Confirmant le succès de l'initiative, certains gouvernements ont d'ailleurs souhaité contribuer financièrement à la Facilité. En avril 2007, une décision du Conseil[1597] autorise donc l'apport de contributions bilatérales supplémentaires. S'ajoutent ainsi aux 400 millions€ prélevés sur le 9ème FED près de 40 millions€ de fonds bilatéraux, également gérés par la Commission.[1598] Sur la base de cette expérience, le mécanisme est institutionnalisé dans le cadre du 10ème FED :

1590 Lien de la Facilité : http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/index_fr.htm
1591 Article 11, « Politiques en faveur de la paix, prévention et résolution des conflits ».
1592 2001/374/PESC. *Position commune du Conseil sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique.*
1593 COM(2003)316. *Le dialogue UE-Afrique*, « Section 3 : Prévention et résolution des conflits ».
1594 *Règlement CE n°617/2007 du Conseil du 14 mai 2007 relatif à la mise en œuvre du 10ème Fonds européen de développement dans le cadre de l'accord de partenariat ACP-CE.*
1595 SICURELLI, *op cit*, p.225.
1596 Voir Annexe X : Cadre financier 2007-2013
1597 8927/07. *Proposition de décision du Conseil des ministres ACP-CE en vue de permettre des contributions bilatérales supplémentaires à l'appui des objectifs de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique qui seront gérées par la Commission.*
1598 15383/08. *Programme d'action 2008-2010 pour la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (10ème FED).*

l'APF est désormais *« open on a permanent basis to Additional Voluntary Contributions (…) from the Member States (…) from other donors and international partners »*.[1599] Ainsi, la Facilité Paix permet à la Commission d'étendre ses compétences, mais également d'attirer des nouvelles ressources.

Acheter l'européanisation

À ce titre, l'APF s'intègre à un second type de stratégie communautaire visant à *« acheter l'européanisation »* en *« trouvant des niches »* afin de *« capter l'argent des États membres par des biais innovants »*.[1600] L'objectif consiste ici à enrayer le processus de marginalisation financière, *« les 20% constituant l'objectif vers lequel on doit tendre pour incarner l'effort collectif européen »*.[1601] Pour ce faire, la DG DEV cherche à élaborer des solutions susceptibles de faire fi des résistances nationales en transformant la contrainte (contributions obligatoires au budget et au FED) en opportunité (investissements attractifs sur la base du volontariat). Elle se propose de *« mettre en œuvre différents types de structures hôtes, ouvertes aux contributions volontaires des États Membres »*,[1602] conçues pour attirer des ressources additionnelles en capitalisant sur la valeur ajoutée communautaire.

Dans la quête de ce nouveau *modus vivendi* financier entre CE et EM, le domaine des infrastructures s'impose comme une évidence. En effet, *« il suffit de prendre une carte de l'Afrique et de regarder le nombre de routes financées par le FED pour voir que la Commission a acquis une expertise et une expérience remarquables»*.[1603] En outre, la mise en œuvre de projet d'infrastructures requiert des investissements considérables, pour lesquels seuls quelques bailleurs (CE, 'Grands') disposent de la surface financière nécessaire. Par ailleurs, le NEPAD[1604] et la « Commission Afrique »[1605]ont identifié les infrastructures comme un secteur prioritaire indispensable à la croissance africaine. Pour répondre à ce besoin, le Consortium pour les Infrastructures en Afrique est ainsi lancé lors du G8 de Gleneagles en juillet 2005.[1606] Quasi-simultanément, la Commission annonce que sa *« réponse à la demande croissante des pays africains de voir augmenter le financement des infrastructures (…) se traduit par un partenariat pour les infrastructures [qui] comprendra des mesures « lourdes » (fonds supplémentaires pour des investissements dans les infrastructures) »*.[1607] À la DG DEV, une idée fait en effet son chemin : il s'agirait de créer un fonds fiduciaire européen, géré par la Commission et alimenté

1599 *Ibid*, p.21.
1600 Citations extraites de trois entretiens à la DG DEV.
1601 Entretiens à la DG DEV.
1602 COM(2006)85. *Financement du développement…op cit*, p.5.
1603 Entretien dans une Représentation permanente.
1604 NEPAD. *Infrastructure Short-term Action Plan (STAP). Review of Implementation progress and the way forward,* 2003, 72p.
1605 COMMISSION POUR L'AFRIQUE. *Notre intérêt commun. Rapport de la Commission pour l'Afrique*, mars 2005, 526p.
1606 Voir le site du Consortium : www.icafrica.org/. L'initiative a vocation à faciliter l'investissement dans l'infrastructure en Afrique en catalysant les investissements. Elle réunit les membres du G8, la BM, la CE, la BEI, la BAfd et la Development Bank of South Africa. La Commission de l'UA et le NEPAD sont observateurs.
1607 COM(2005)311, 13 juillet 2005. *Le consensus européen… op cit*, p.20.

(outre ses propres fonds) par des contributions volontaires des EM.[1608] L'idée ne plaît pas à la Présidence anglaise, qui souhaiterait plutôt *« rester dans le cadre de Gleneagles et du Consortium, en payant une partie de l'addition »*[1609] plutôt que de lancer un partenariat spécifiquement européen.

De plus, le concept est novateur, voire révolutionnaire. En effet, les règlements financiers ne permettent pas à la Commission de gérer elle-même un fonds fiduciaire, ce qui est d'ailleurs perçu en interne comme une hérésie.[1610] Pour contourner l'obstacle, la Commission signe en février 2006 avec la Banque européenne d'Investissements (BEI) un *« protocole d'accord instituant un partenariat euro-africain pour le financement d'infrastructures »*[1611] Le Fonds Fiduciaire UE-Afrique pour les Infrastructures est ainsi créé, son objectif étant d'*« attirer et de mobiliser des ressources et compétences techniques à l'appui d'investissements dans les infrastructures transfrontalières en Afrique ».*[1612] Il est géré par la BEI, qui assure également le Secrétariat. La CE, « donateur fondateur », préside le Comité de gestion (organe de décision qui approuve toutes les opérations) et co-préside le Comité de pilotage (qui donne l'orientation stratégique) au nom de l'UE.[1613] Elle s'engage à verser 60 millions€, *« lesquels serviront essentiellement à consentir des bonifications d'intérêts sur des prêts de la BEI dont le montant total devrait être de l'ordre de 220 à 260 millions€ ».*[1614] Mettant en avant l'effet de levier de l'instrument, elle invite les EM à participer, la contribution minimale étant fixée à 10 millions€.[1615]

Le Fonds infrastructures connaît des débuts difficiles. Certains EM estiment ne pas avoir été suffisamment consultés, la CE ayant *« passé l'accord avec la BEI dans [leur] dos ».*[1616] D'autres s'indignent de *« la somme colossale demandée pour participer, qui exclut les plus petits, pourtant souvent ceux qui soutiennent le plus la Commission, de cette nouvelle initiative ».*[1617] Surtout, « *pratiquement tous les like-minded répondent 'non' car ils disent qu'ils sont contre les fonds verticaux, sauf s'ils sont gérés par la Banque Mondiale ».*[1618] L'expérience semble ainsi menacée, l'instrument n'engrangeant pas les promesses de contributions escomptées. La Commission revoie donc ses prétentions à la baisse, fixant le seuil d'entrée à 1 million€. Finalement, neuf États membres participent lors du lancement en 2007. Les contributions sont réparties comme suit : 10 millions€ (ES), 5 millions€ (FR, IT), 2

1608 Nous nous appuyons ici sur des témoignages, ainsi que sur notre propre expérience à Bruxelles en 2006.
1609 Entretien à la DG DEV.
1610 *« La Banque Mondiale gère plus de 900 trust-funds que la Commission, et surtout les États Membres, financent largement. Mais nous on a pas le droit de solliciter nos propres États Membres ».* [Entretien à la DG DEV].
1611 *« Nouveau fonds de l'UE pour le financement d'infrastructures en Afrique »,* Communiqué de la BEI, 9 février 2006.
1612 Ressources en ligne : www.bei.org/projects/regions/acp/infrastructure_trust_fund/ [brochure]. Voir également le site internet du Fonds, lancé en 2008 : www.eu-africa-infrastructure-tf.net/
1613 Le « Comité de pilotage du Partenariat UE-Afrique pour les Infrastructures » est composé à parité de membres africains (UA) et européens (UE). Il assure la cohérence avec les autres initiatives africaines et multipartites.
1614 *« Nouveau fonds de l'UE pour le financement d'infrastructures en Afrique »,* Communiqué de la BEI, 9 février 2006.
1615 Entretien dans une Représentation permanente.
1616 Entretien (traduction personnelle).
1617 Entretien dans une Représentation permanente.
1618 Entretien à la DG DEV.

millions€ (NL) et 1 million€ (AT, BE, DE, EL, LU). Au 31 décembre 2007, le total des contributions annoncées (CE+EM) est donc de 87 millions€, dont 42,5 millions€ effectivement déboursés. L'année 2008 marque ensuite une montée en puissance. En effet, le Royaume-Uni (10 millions€) et le Portugal (1 million€) adhèrent au Fonds, alors que le Luxembourg (1 million€) et la CE (48 millions€) s'engagent à verser des contributions additionnelles. Au 31 décembre, l'on décompte ainsi 147,7 millions€ de contributions annoncées, dont 93 millions€ effectivement versés. L'expansion se poursuit en 2009, avec l'adhésion de la Finlande, qui verse 5 millions€.

Si le démarrage a été poussif, le Fonds Infrastructures a gagné en crédibilité après deux ans de fonctionnement. L'adhésion et la contribution conséquente du Royaume-Uni sont à cet égard significatives : le leader des 'anti-européens' participe volontairement à cet *« innovative instrument which aims to maximise the leverage and impact of EU financing assistance »*.[1619] Il semble également que *« la France se montre très favorable au développement des fonds fiduciaires européens (…) car ces fonds permettent de conserver une visibilité nationale sur des thèmes spécifiques »*.[1620] D'un point de vue souverainiste comme européen, la solution apparaît donc avantageuse. En outre, elle est particulièrement bienvenue en temps de crise, la mise en commun des fonds permettant d'agir sur l'effet de levier et de mobiliser des ressources additionnelles dans un contexte de rarification de l'aide. En 2009 la CE annonce donc une contribution de 200 millions€ supplémentaires « *et invite les États membres à se joindre à cet effort afin d'atteindre les 500 millions€ d'ici à 2010*».[1621]

À la DG DEV, l'on considère en effet que les formules de ce type incarnent *« la voie de l'avenir : on trouve un créneau, on créé un instrument, et on invite les États membres. C'est une forme de coopération renforcée qui nous permet d'attirer et de gérer des nouvelles ressources tout en rehaussant la dimension européenne »*.[1622] Continuant sur sa lancée, elle conçoit en 2008 les Contrats OMD,[1623] dont l'objectif est *« to improve the effectiveness of budget support in accelerating progress towards the MDGs by increasing predicability and focusing on results »*.[1624] Inscrit dans la relation contractuelle ACP-CE, ce nouvel instrument combine recours à l'aide budgétaire,[1625] prévisibilité sur le long terme (six ans) et gestion axée sur les résultats. Un premier contrat, d'un montant de 225 millions€, est signé avec la Zambie en mars 2009[1626] ; il est suivi d'un contrat de 385 millions€ signé avec la Tanzanie

---

[1619] DFID. *Working with the European Union…op cit*, p.23.
[1620] BALLEIX Corinne. « L'européanisation de la politique française de coopération au développement et ses limites », *Questions internationales*, 2008, n°34, p.95.
[1621] COM(2009) 160. *Aider les pays en développement à surmonter la crise,* p.10.
[1622] Entretien à la DG DEV.
[1623] Site des Contrats OMD : http://ec.europa.eu/development/how/aid/mdg-contract_fr.cfm
[1624] DG DEV. *The 'MDG Contract'. An approach for longer term and more predictable general budget support*, June 2008, p.6.
[1625] L'aide budgétaire représente 44% des engagements du 10ème FED. [EUROPEAID. *Rapport 2009*, op cit, p.26].
[1626] IP/09/356, « Vers une plus grande efficacité et prévisibilité de l'aide : la Commission signe le premier contrat OMD avec la Zambie d'un montant de 225 millions € », 05/03/2009.

en août 2009.[1627] Les Contrats OMD sont financés par le FED, mais les contributions bilatérales additionnelles sont possibles. Le Royaume-Uni s'engage ainsi à participer à cette forme originale de cofinancement en fournissant 200 millions£ pour appuyer les sept contrats prévus.[1628]

De plus, ces instruments novateurs font des émules au-delà du partenariat UE-ACP. Fin 2007, la DG RELEX créée ainsi la Facilité d'Investissement pour le Voisinage (FIV), *« un mécanisme financier innovant visant à mobiliser des ressources additionnelles pour couvrir les besoins d'investissement en infrastructure dans la région du voisinage »*.[1629] À l'image de son modèle, la FIV est alimentée par la Commission (710 millions€ prélevés sur le budget de l'UE pour 2007-2013) et par les contributions volontaires des EM (37 millions€ pour 2008-2010) dans le cadre d'un fonds fiduciaire géré par la BEI.[1630] En outre, la FIV est ouverte aux prêts des institutions financières publiques européennes ainsi qu'aux contributions des pays partenaires eux-mêmes, marquant ainsi un approfondissement de la dynamique enclenchée. Autre exemple, le Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des energies renouvelables, visant à *« développer l'investissement privé en faveur de projets de promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables dans les pays en développement et les économies émergentes »*,[1631] est lancé fin 2007 par EuropeAid et la DG Environnement, en collaboration avec la BEI et le *European Investment Fund* (EIF). Il est pour l'instant financé par la Commission (80 millions€), à laquelle se joignent l'Allemagne (24 millions€) ainsi que la Norvège (9 millions€).[1632] Les premières activités ont lieu en 2009.

Seul le temps pourra réveler la portée réelle de ce types d'initiatives. Néanmoins, l'évolution est remarquable. Elle témoigne de l'entrepreneurship de la Commission et de la disposition croissante des États membres à contribuer à des initiatives européennes.

1627 IP/09/1219, « La Commission européenne approuve le plus grand programme de coopération jamais financé par l'Union européenne en faveur de la Tanzanie », 3 août 2009.
1628 DFID. *Eliminating world poverty: Building our common future,* 2009, p.112. La Belgique est également intéressée.
1629 Site de la FIV : ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/irc/investment_fr.htm
1630 L'accord entre la BEI, la Commission (RELEX) et le Conseil a été signé le 26 janvier 2009.
1631 http://europa.eu/legislation_summaries/development/sectoral_development_policies/l27063_fr.htm
1632 BEHRENS Arno. *The financing of the Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund (GEEREF)*, CEPS Policy Brief n°190, June 2009, 4p.

Facilité d'Investissement pour le Voisinage	Promesses de contributions
Allemagne	10
France	10
Pologne	3
République tchèque	2
Espagne	2
Autriche	1
Bulgarie	1
Estonie	1
Finlande	1
Grèce	1
Italie	1
Luxembourg	1
Portugal	1
Roumanie	1
Suède	1
Promesses contributions EM en millions€ 2008-2010	**37**
Promesses contribution CE en millions€ 2007-2013	**710**

Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les Infrastructures (Année d'adhésion)	Promesses de contributions/ *Contributions reçues au 31.12.08*[1633]
Commission (2007)	109/*109*
Espagne (2007)	10/*10*
Royaume-Uni (2008)	10/*5*
France (2007)	5/*5*
Italie (2007)	5/*5*
Finlande (2009)	5/*5*
Pays-Bas (2007)	2/*2*
Luxembourg (2007)	2/*2*
Autriche (2007)	1/*1*
Belgique (2007)	1/*1*
Allemagne (2007)	1/*1*
Grèce (2007)	1/*1*
Portugal (2008)	1/*1*
Total promesses EM en millions€	**44/*33***
Total promesses CE en millions€	**109/*109* + 200 pour 2009-2010**

[1633] BEI. *Rapport annuel 2008 : Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures*, 2009, p.37. Les contributions de la Belgique, de la Finlande et de la CE sont actualisées avec les chiffres 2009 (au 01/10), obtenus auprès de la BEI.

Fédérer la pensée européenne du développement

Par le biais d'initiatives innovantes, la Commission parvient donc à s'arroger de nouvelles compétences et à capter des ressources additionnelles. Récemment, elle s'est également illustrée en investissant un domaine où elle est traditionnellement en retrait : celui des idées. Possédant des capacités d'analyse restreintes,[1634] la Commission est en grande partie dépendante de la production d'idées émanant des États membres et des organismes multilatéraux.[1635] De ce fait, ce sont avant tout le PNUD et la Banque mondiale qui édictent les normes du développement au niveau international. Les OMD et la lutte contre la pauvreté sont ainsi aux années 2000 ce que l'ajustement structurel était aux années 80 : un discours omniprésent et omnipotent, véritable dogme imposé aux autres bailleurs, obligés d'adhérer ou de risquer l'ostracisation. La production du savoir constitue donc une formidable ressource de puissance, qui permet *« d'exercer une influence unique en son genre sur la compréhension des problèmes planétaires [en] déterminant, pour une grande partie du monde, quelles questions sont importantes et revêtent un intérêt universel ».*[1636] Or, ce n'est pas seulement la Commission qui est marginalisée dans le débat international. Malgré son statut de « premier bailleur mondial », l'Union dans son ensemble pâtit d'un sérieux déficit en matière de leadership intellectuel : *« the EU seems to be a norm-importer rather than a norm-exporter in development policy, and has only rarely been able to put a distinctive European stamp on the international development agenda ».*[1637] En tant qu'entrepreneur de l'"européen', la Commission fait donc face au défi de remédier à la situation.

En 2006, la DG DEV annonce donc qu'elle va entreprendre de *« renforcer le rôle politique et analytique de l'UE [et de] stimuler le débat européen sur le développement ».*[1638] Dans cette optique, elle met en place une *task force* chargée de réfléchir aux moyens de *« faciliter l'émergence d'un pôle européen d'excellence sur le développement».*[1639] En 2007, l'initiative Mobiliser la recherche européenne en faveur

---

1634 *« The World Bank (…) have many more staff, certainly on the intellectual level (…) we just distribute and control. That is what we specialise in, and not so much in policy development (…) We do not have the money to do that (…) The WB is very good at that, they always attract attention with reports and this leads to discussions with MS which encourages us to move more in the direction of, let us say, intellectual policy development and trying to lead the MS in a certain direction rather than playing the twenty-sixth donor in a country. Netherless, we have to spend the money in a responsible way ».* [HOUSE OF COMMONS. *EU development cooperation and external relations policy…op cit*, Witness: Mr Koos Richelle, 2005].

1635Voir *supra* Chapitre I, Troisième partie, Titre II : Entre innovation et suivisme : une spécificité politique contestée pour une analyse plus complète et nuancée ; et *supra* Chapitre II, Première partie, Titre III/B : S'investir dans le processus : l'influence par la participation pour un aperçu de l'action des États membres.

1636 George Shultz, ancien Secrétaire d'État américain, cité *in* LYONS Gene. "Les organisations internationales et les intérêts nationaux ». *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 1995, n°144, p.304.

1637 ORBIE, VERSLUYS, "The European Union's international development policy"…*op cit*, p.85.

1638 COM(2006)87. *Aide de l'Unione européenne: fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide*, p.7.

1639 Entretien à la DG DEV.

des politiques de développement[1640] est lancée par la Commission et cinq États membres (ES, FI, LU, SE, UK). En *« permettant à des experts d'universités et de centres de recherche européens spécialisés dans le domaine du développement d'être associés au processus d'élaboration des politiques »*,[1641] l'objectif affiché est de *« mieux affirmer le point de vue de l'UE sur les questions de développement »,* notamment par le biais de *« la publication annuelle d'un rapport européen sur le développement ».* Ce projet collaboratif vise à produire un *European Report on Development* (ERD)[1642] susceptible de rivaliser avec le *World Development Report* de la Banque mondiale[1643] et l' *Human Development Report* du PNUD.[1644] L'initiative est atypique : *« this report is not going through the institutionnal process. It will not be a Commission document that everyone has to agree on. In that sense, we will have a considerable degree of freedom ».*[1645] La Commission fait donc une fois de plus preuve de créativité pour se déjouer des limites et se défaire de son carcan. Puisqu'elle n'est pas en mesure d'assumer elle-même la production de savoir, elle pallie à ses déficiences en mobilisant et un animant un réseau *ad hoc,* contournant les circuits conventionnels.

En mars 2007, un premier atelier de réflexion réunit près de 60 chercheurs conviés à *« choisir une thématique sur laquelle sera développée la perspective européenne ».*[1646] Parallèlement, des négociations ont lieu en coulisses afin de boucler le financement commun entre la CE et les cinq EM participants. Finalement, un appel d'offre d'1,96 million€ est lancé en avril 2008.[1647] L'*ERD* se voulant à la fois innovant et différent, les chercheurs sont encouragés à *« take risks, jump out of the box, and be bold to show that Europe can think on its own ».*[1648] L'appel d'offres est remporté par l'équipe de l'Institut européen de Florence,[1649] chargée de rédiger le rapport sous la supervision d'un comité de pilotage composé de représentants de la Commission et des EM impliqués. Par ailleurs, une étude préliminaire est commanditée à une équipe menée par l'ancien Économiste en Chef de la Banque mondiale.[1650] Suite aux recommandations qui y sont émises, il est décidé que le rapport sera consacré au thème « *Development in a context of fragility* », avec une emphase sur

---

1640 Site de l'initiative : http://ec.europa.eu/development/how/research-development/index_fr.cfm
1641 *Ibid* [ainsi que pour les deux citations suivantes].
1642 Site de l'ERD : http://erd.eui.eu/
1643 Site du WDR : http://econ.worldbank.org/
1644 Site du HDR : http://hdr.undp.org/en/
1645 Entretien avec Françoise Moreau, responsable du projet à la DG DEV, *in* « Wobbly legs… », *op cit*, p.15.
1646 Entretien à la DG DEV.
1647 TENDER No. DEV/2008/T/010. *Tender specifications for the Preparation of an Annual European Report on Development (ERD) in the framework of the Mobilizing European Research for Development Initiative*, April 2008, 63p.
1648 *Ibid*, p.7.
1649 L'équipe est composée de : Giorgia Giovannetti *(team leader)* ; Pascal Vennesson, Wendy Harcourt, Thierry Verdier, Marta Reynal-Querol, Shailaja Fennell, Allen Franklin, *(team members) ;* et Ingo Linsenmann (*project manager).*
1650 BOURGUIGNON François, BÉNASSY-QUÉRÉ Agnès, DERCON Stefan, ESTACHE Antonio, GUNNING Jan, KANBUR Ravi, KLASEN Stephan, MAXWELL Simon, PLATTEAU Jean-Philippe, SPADARO Amedeo. *Millenium Development Goals at midpoint : where do we stand and where do we need to go ?*, October 2008, 76p. À noter encore une fois l'implication du DFID dans la politique du savoir, ainsi que sa collaboration avec la Commission : *« This paper is written for the DG Development as a background paper for the 2009 ERD (…) The paper was funded by DFID ».*

l'Afrique. Le premier ERD, intitulé *Overcoming fragility in Africa : Forging a new European approach*,[1651] est présenté lors des « Journées européennes du Développement » en octobre 2009. Parmi les questions abordées, une attention particulière est portée à l'approche européenne du *« security-development nexus »*.[1652] C'est significatif dans la mesure où cela permet en quelque sorte de 'boucler la boucle' : la Facilité Paix pose les jalons d'une « *development-oriented security policy* », et l'*European Development Report* fournit un argumentaire et des recommandations en faveur d'une approche et d'une intervention « européennes » dans la « zone grise » entre développement et sécurité.

Il serait néanmoins erroné d'interpréter les initiatives de la Commission comme de simples stratagèmes visant à assurer sa survie institutionnelle. Si elles permettent indéniablement de rehausser son rôle et d'assurer son maintien, elles contribuent surtout à approfondir la dimension européenne de l'aide. Par exemple, la Facilité Paix permet de mettre en scène une réponse estampillée 'européenne', démontrant ainsi la réactivité de l'UE face aux urgences internationales.[1653] Le Fonds Infrastructures par ailleurs, *« can be considered as a European variant of initiatives traditionally falling within the scope of the World Bank »*.[1654] Il en va de même pour *l'European Development Report*, à travers lequel Bruxelles ambitionne de concurrencer Washington et New York en donnant corps à une 'pensée européenne du développement'. À l'opposé de l'image d'une bureaucratie immobile et procédurière, l'*« increasingly proactive DG Development »*[1655] innove donc pour donner naissance à *« des instruments qui créent de la convergence par la coordination »*.[1656]

En rassemblant leurs efforts dans le cadre de partenariats innovants, les acteurs de la configuration européenne du développement (CE, EM, institutions financières, société civile) s'initient à la pratique de la gouvernance commune. À la fois instigatrice et chef d'orchestre, la Commission joue un rôle fédérateur, la promotion du « je » communautaire et du « nous » européen allant cette fois de pair. Elle s'impose ainsi comme le catalyseur d'une européanisation dont elle réconcilie les deux versants : en projetant ses préférences à l'échelle européenne, elle galvanise le processus d'apprentissage collectif.

1651 *European Development Report. Overcoming fragility in Africa: Forging a new European approach*, October 2009, 219p.
1652 Un *background paper* y est exclusivement consacré : VENNESSON Pascal, BÜGER Christian. *Security, development and the EU's development policy…op cit*, 2009, 45p.
1653 Dans la même veine, l'on peut citer la création, suite à une proposition de la Commission [COM(2008)321. *Faire face à la hausse des prix des denrées alimentaires. Orientations pour l'action de l'UE*] de la Facilité alimentaire pour les pays en développement, conçue pour répondre à la flambée des prix alimentaires et dotées d'un budget d'1 milliard€.
1654 ORBIE, VERSLUYS, "The European Union's international development policy"…*op cit*, p.73.
1655 *Ibid*, p.73.
1656 Intervention de Jean-Michel SEVÉRINO, lors du colloque *« Quelle Europe du développement ? Complémentarités, cohérences, territoires »*. Paris, Maison de l'Europe, 24 novembre 2006.

C. Un catalyseur d'intégration

En 2008, le Commissaire Michel déclare : *« je me suis battu pour que la politique de développement devienne un domaine d'intégration européenne forte ».*[1657] Il convient en effet de rappeler, même s'il s'agit d'une évidence, que l'entrepreneur communautaire se distingue par sa préférence pour toujours 'plus d'Europe' : la Commission *« pursues a broadly pro-integrationist agenda »*[1658] car *« its duty is to provide leadership for the EU [and] foster the process of European integration ».*[1659] Il en va de son 'devoir', mais également de son intérêt. En effet, plus l'intégration est forte, plus la Commission - à la fois *au-dessus* (nature supranationale, rôle d'impulsion) et *au centre* (mandat de coordination, rôle d'interface et de facilitateur) de la configuration européenne du développement - est indispensable.[1660] Elle ne prend toute sa mesure *« que si elle est un fédérateur et un catalyseur »,*[1661] attisant un processus d'européanisation qu'elle ne subit pas, puisqu'elle en est partisane.

Le pouvoir de l'initiative

Si l'action de la Commission est déterminante, c'est d'abord parce qu'elle dispose du *« pouvoir 'constitutionnel' d'initier l'action publique».*[1662] Or la DG DEV en a fait un usage prolifique et décisif, en particulier ces dernières années. Des initiatives majeures comme les engagements de Monterrey, le *Consensus*, la *Stratégie Afrique*, l'approche harmonisée de la gouvernance, le *Code de conduite*[1663]…ont enclenché une dynamique collective qui se traduit tant dans le verbe (vision et engagements communs) que dans la pratique (nouveaux instruments, division du travail). Le droit d'initiative, même s'il n'échappe pas aux interférences d'acteurs externes, constitue ainsi une ressource d'influence primordiale, qui permet de lancer et d'orienter le débat. Comme le souligne Nugent : *« no matter where the original ideas (…) may stem from, once the Commission begins working on them it can do much to frame the terms in which they are considered, when they are considered, by whom they are considered, and with what receptivity they are considered ».*[1664]

À partir des éléments précédents de notre démonstration, il semble en effet possible d'affirmer que l'entrepreneur communautaire dispose d'une marge de manœuvre relativement large. D'abord, il serait simplificateur de considérer que les interférences externes nuisent

---

1657 MICHEL Louis. *Rencontre des Commissions parlementaires sur l'UE et la coopération au développement*, 26 juin 2008.
1658 POLLACK. « The engines of integration… », *op cit*, p.219.
1659 NUGENT Neill. *The European Commission*. Basingstoke : Palgrave, 2001, p.204
1660 *« If you want a more coherent and integrated European policy, than you need a focal point to put all the contributions together, and the Commission is the only one who can do that ».* [Entretien dans une Représentation permanente].
1661 Pierre DE BOISSIEU[Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'UE depuis 1999], cité in CONV 356/02, *Note de synthèse de la réunion du 15 octobre 2002 du groupe de travail VII de la Convention européenne, « Action extérieure »,* p.10.
1662 LEQUESNE, « La Commission entre autonomie… », *op cit,* p.397.
1663 Respectivement COM(2002)87 ; COM(2005)311 ; COM(2005)489 ; COM(2006)421 ; et COM(2007)72.
1664 NUGENT, *op cit*, p.220.

systématiquement à son action. Au contraire, les pressions -qu'elles soient exercées par des EM, des États tiers, d'autres institutions ou par la société civile- peuvent elles-mêmes servir de catalyseur. Par exemple, la Facilité Paix a été élaborée pour répondre à une demande émise par l'Union Africaine (UA) en 2003, puis réitérée en 2008 à l'aube du 10ème FED.[1665] De fait, la dynamique même d'approfondissement de l'intégration régionale africaine s'est révélée un formidable moteur pour l'UE en général et pour la Commission en particulier. En effet, grâce aux lancements successifs du NEPAD et de l'UA,[1666] *« pour la première fois, (…) l'UE va s'adresser à l'Afrique en tant qu'entité »*.[1667] Institutions 'jumelles', les Commissions de l'UA et de l'UE s'imposent alors comme les interlocuteurs naturels d'un *« partenariat stratégique solide entre une Europe élargie et une Afrique renaissante »*.[1668] Ce partenariat, décliné en huit « domaines de coopération »,[1669] incarne ainsi une nouvelle forme de co-régionalisme. Il fournit à la CE, bailleur qui se distingue par son soutien à l'intégration régionale,[1670] l'occasion de concevoir de nouveaux instruments adaptés aux besoins exprimés. L'on peut entre autres citer la Facilité ACP-UE pour l'Eau,[1671] et la Facilité ACP-UE pour l'Énergie,[1672] qui, comme le Fonds Infrastructures, sont des structures innovantes ayant vocation à attirer financements et partenariats. En ce sens, l'intégration africaine dynamise l'intégration européenne : les attentes externes offrent à la Commission une fenêtre d'opportunité, dont elle se saisit pour consolider la dynamique d'engrenage en interne.[1673]

En outre, qu'elle subisse ou non des pressions exogènes au moment de l'impulsion, la Commission a le pouvoir de déterminer quand et comment introduire son initiative. Elle déploie un vaste répertoire de tactiques visant à cultiver, dès la phase de *policy initiation*, un climat favorable à l'adoption de sa proposition.[1674] Une stratégie consiste par exemple à exploiter un

---

1665 *Note du Groupe ACP au COREPER/Conseil*, document 10419/08, 6 juin 2008. [Lettre de l'UA en annexe].
1666 L'Union Africaine, inaugurée le 9 juillet 2002 lors du Sommet de Durban, remplace l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) et s'inspire de l'UE Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), créé en juillet 2001, est un projet désormais sous la tutelle de l'UA.
1667 COM(2005)489. *La stratégie de l'UE pour l'Afrique…op cit*, « Une Afrique », p.2.
1668 *Ibid*, « Des objectifs communs », p.3. Le Partenariat est même doté d'un site : http://africa-eu-partnership.org/
1669 Paix et sécurité ; Gouvernance démocratique et droits de l'homme ; Commerce, intégration régionale et infrastructures ; OMD ; Énergie ; Changement climatique ; Migration, mobilité et emploi ; Science et Technologie.
1670 Voir *supra*, Chapitre I, Troisième partie, Titre II/A : Un partenariat 'modèle'. Pour un exemple récent, l'on peut se reporter à : COM(2008)604. *Intégration régionale pour le développement des pays ACP*.
1671 Créée en 2004, dotée d'un budget de 500 millions€. Elle vise à catalyser des ressources additionnelles dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Il est prévu de l'ouvrir aux cofinancements dans un futur proche.
1672 Créée en 2005, mise en œuvre en 2006, dotée d'un budget de 220 millions€. La Facilité est, à partir du 10ièmeFED, ouverte au financement conjoint des EM, des institutions financières(BEI) et des investisseurs du secteur public.
1673 Voir *supra* Chapitre I, Seconde partie, Titre I/B : Un processus interactif.
1674 Exhaustivement analysées dans CARBONE, *op cit*. À notre connaissance, il s'agit du seul ouvrage s'employant à décortiquer, de l'initiation à l'adoption, le rôle d'entrepreneur de la Commission dans la politique de développement. L'analyse est extrêmement bien documentée (l'auteur a travaillé à la CE), et nous lui empruntons beaucoup.

choc externe (i.e le 11 septembre 2001) pour « *introduce a sense of urgency in Member States »*[1675] et *« 'artificially' set deadlines »* (i.e la Conférence de Monterrey). L'urgence engendre alors un besoin de *leadership*, auquel la CE répond en proposant 'sa' solution. Les grandes échéances internationales servent ainsi souvent de prétexte, la Commission pouvant plaider la nécessité pour l'UE d'avoir 'quelque chose à y montrer'. Le *timing* de la Communication sur le *Code de Conduite,* n'est par exemple en rien innocent : introduite en 2007, elle vise à *« capitaliser sur un nouveau consensus européen et global depuis 2005 »*[1676] pour convaincre de la nécessité d'une initiative européenne ambitieuse avant le « 3ème Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide » qui se tient à Accra en 2008.[1677] Pour faire pression sur les États Membres, la CE peut également créer un climat d'anticipation autour de son initiative en l'annonçant publiquement (lors de conférences, dans la presse…), en publiant et publicisant des documents de travail (comme le *Livre vert sur les relations UE-ACP* en 1996), voire même en organisant une large consultation publique (une pratique populaire depuis le coup d'essai du *Consensus*).[1678] En somme, chaque initiative est insérée dans un contexte spécifique, que la Commission s'emploie à manipuler pour qu'il lui soit propice.[1679]

Ce travail de 'manipulation' se prolonge ensuite durant la phase de *policy formulation,* lors de laquelle la proposition est 'cadrée'. Comme nous avons pu l'observer, le *framing* est une étape décisive, qui consiste à façonner l'argumentaire de manière à désarmer les réserves nationales. Rappelons en effet que pour la Commission, l'*« objectif essentiel, en tant qu'institution, est de produire un texte qui puisse être adopté au Conseil ».*[1680] Dans ce but, elle doit d'abord faire en sorte que sa proposition n'apparaisse pas menaçante. Lors de la préparation du *Consensus* par exemple, la DG DEV se livre à un véritable numéro d'équilibrisme. D'une part, elle ne cesse de souligner l'importance, amplifiée qui plus est par le gigantisme de sa procédure d'élaboration, de ce document *« historique ».*[1681] Ce faisant, elle met en valeur son propre rôle, tout en induisant une obligation de résultat pour les EM. D'autre part, elle œuvre à minimiser la signification dudit document en le 'dépolitisant', arguant qu'il s'agit simplement de rassembler un acquis morcelé. L'objectif consiste à 'cadrer' le *Consensus* de manière à ce qu'il soit perçu comme un instrument de rationalisation, gage d'une plus grande efficacité et puissant argument de vente pour l'Union à

1675 CARBONE, *op cit*, p.23.
1676 COM(2007)72. *Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement*, p.4.
1677 Conversation informelle à la DG DEV.
1678 Liste des consultations lancées par la DG DEV : http://ec.europa.eu/development/how/consultation/
1679 Durant cette phase initiale la CE s'emploie également à sonder le terrain pour estimer ses chances et anticiper les obstacles (i.e. en effectuant un inventaire des EM intéressés par le Fonds infrastructures), allant même parfois jusqu'à effectuer un « tour des capitales » (i.e. Koos Richelle avant Monterrey). En outre, elle travaille à réunir des soutiens, à la fois au sein (EM alliés) et hors (ONG, think tanks) du Conseil.
1680 LEQUESNE. *Paris-Bruxelles…op cit,* p.43.
1681 Voir par exemple la répétition de la formule *« pour la première fois en 50 ans »* par Louis MICHEL [« Le Consensus européen, nouvelle déclaration de politique de développement », *Discours devant le Parlement européen*, 13 juillet 2005].

l'international. Il est ainsi présenté comme une forme de 'repackaging' du *statu quo*, qui ne bouleverse pas les équilibres en interne. En relativisant ainsi la portée de son texte, la Commission en facilite l'adoption, et favorise la dynamique d'européanisation. La méthode, si elle peut paraître contradictoire, est éprouvée, comme en témoigne ce commentaire à propos du *Mémorandum* de 1982 : *« sous couvert de faire le point, les textes communautaires révèlent un incessant travail de persuasion [par lequel] une interprétation d'évolution tente de s'imposer »*.[1682] En d'autres termes, le 'cadrage' permet de faire passer pour (relativement) inoffensif un texte qui, fondamentalement, vise à ancrer les politiques de développement bilatérales dans une construction collective.

Le *framing* consiste également, nous l'avons évoqué, à tirer parti de la porosité des frontières entre domaines du *policy mix*. Pourtant, celle-ci est généralement considérée comme une menace à la politique de développement 'pure', qui court le risque de devenir *« la vache à lait pour des aspects de domaines politiques sans rapport à l'origine»*.[1683] L'exemple de la Facilité Paix illustre tout ce paradoxe. La faculté de la DG DEV à réinterpréter une problématique (le maintien de la paix en Afrique) à l'aune du dogme de la « cohérence des politiques pour le développement » (CPD)[1684] lui permet de récupérer des compétences - mais signifie également que des fonds 'développement' sont réaffectés à des fins moins 'pures'. Par contre, dans le cas de la Conférence de Monterrey- présentée comme *« a key opportunity, in this new context, for the international community to enter into a 'new global deal' with the understanding that a safer world will only be possible if there is a stronger fight against poverty »*-[1685] l'interdépendance (supposée) entre sécurité et développement est clairement instrumentalisée au profit du second. Par le biais du *framing*, la DG DEV peut donc (parfois) inverser la tendance et obtenir des EM plus qu'ils ne sont *a priori* disposés à concéder.

L'investissement de l'arène intergouvernementale

Contrairement aux idées reçues, l'action de la Commission ne prend pas fin aux portes du Conseil : *« the EC, according to Treaties, does not play any role in the Council. However, this is far from the practice and in reality it is fully engaged in negotiations »*.[1686] Si les EM interviennent officieusement dans le processus communautaire, la réciproque est donc vraie. Au CODEV par exemple, la Commission est représentée par un (ou des) fonctionnaire(s) de la DEV, théoriquement présents pour apporter éclaircissements et approfondissements. Leurs supérieurs hiérarchiques, voire

---

[1682] LE NAËLOU. *Politiques européennes de développement…op cit*, p.58.
[1683] BMZ. La *politique du développement de l'Union européenne…op cit*, p.26. À ce sujet, voir par exemple : RYE OLSEN. "Changing European concerns : security and complex political emergencies instead of development", *op cit*.
[1684] COM(2005)134, *op cit* : *« les politiques qui ne concernent pas le développement devraient respecter les objectifs des politiques de développement, et la coopération au développement devrait contribuer aussi à atteindre les objectifs de ces autres politiques de l'UE »*.
[1685] *Non paper* produit par la DG DEV en septembre 2001, cité *in* CARBONE, *op cit*, p.69.
[1686] CARBONE, *op cit*, p.27.

même le Commissaire, peuvent également choisir d'intervenir directement, s'ils le jugent nécessaire, dans l'une des arènes du Conseil. Dès lors, *« the Commission can do more than set the agenda. It can also put pressure on the Council to adopt its proposals ».*[1687] En effet, d'après Hayes-Renshaw et Wallace,[1688] elle exerce au Conseil soit le rôle de « médiateur » (tissant des compromis entre coalitions rivales, souvent au prix d'une dilution de sa propre position) soit celui de « protagoniste » (en défendant activement l'intégrité de son texte). Dans les deux cas, *« the EC's influence depends on its ability- and indispensability- in crafting consensus »*[1689] - autrement dit de sa capacité à fédérer les États membres, que ce soit entre eux ou autour de sa proposition.

La fabrication du consensus est, nous l'avons souligné,[1690] un processus éminemment conflictuel. Pour favoriser le rapprochement tout en promouvant ses propres préférences, la Commission dispose néanmoins d'un certain nombre d'atouts. Précisons cependant que nous ne prétendons pas ici passer en revue l'ensemble des tactiques qu'elle emploie au Conseil : nous nous intéressons à sa capacité à débattre et convaincre, et non à marchander. En premier lieu, la Commission s'appuie sur son *« unparalleled access to information »*,[1691] qui lui fournit *« the means for independent influence vis-à-vis governments ».*[1692] Grâce à son positionnement central et à son rôle d'interface, la CE est l'interlocuteur privilégié de l'ensemble des joueurs impliqués (EM, mais aussi société civile, groupes d'intérêts, autres institutions européennes…). Elle possède ainsi une parfaite connaissance, avant même le début des négociations, de la distribution des préférences.[1693] Si une discussion s'annonce particulièrement difficile, elle peut même effectuer un « tour des capitales » préalable afin de jauger la situation. En outre, au vu de notre analyse des stratégies d'influences nationales, l'on peut supposer que les joueurs aux préférences les plus marquées auront manifesté leur soutien -ou fait part de leurs résistances- dès la phase de *policy initiation*. Les plus enthousiastes auront même peut-être participé à la création d'un *policy network*, (EM, ONG, *think tanks*…) visant à appuyer l'initiative communautaire. D'entrée de jeu, la Commission est donc dotée d'un ascendant certain : elle peut par exemple préparer et déployer des argumentaires sur mesure, en s'adaptant aux préférences et aux préoccupations de chacun de

---

1687 SCHMIDT Susanne. "Only an agenda setter? The European Commission's power over the Council of Ministers", *European Union Politics*, 2000, vol 1, n°1, p.42.
1688 HAYES-RENSHAW, WALLACE, *op cit*.
1689 HOOGHE, MARKS, *op cit*, p.23.
1690 Voir *supra*, Chapitre II, Première Partie, Titre II/C : Derrière la façade du 'consensus'.
1691 MARKS Gary, HOOGHES Liesbet, BLANK Kermit. "European integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level governance", *Journal of Common Market Studies*, 1996, vol 34, n°3, p.355.
1692 *Ibid*, p.355.
1693 Théoriquement (i.e si elle joue son rôle) c'est également le cas de la Présidence du Conseil. Cependant, contrairement à la Présidence, la Commission peut suivre une initiative de bout en bout, parfois sur des années : « *In negotiations, it helps to have the institutional memory, which is normally present on the side of the Commission. MS tend to lack it, due to the fact that people change every 3 or 4 years ».* [Entretien dans une RP]

ses interlocuteurs.[1694] Ce faisant, elle rallie des soutiens et mobilise sa propre coalition, ainsi qu'elle a pu le faire avec le 'front européen' lors de la négociation du *Consensus*.

Il convient d'ailleurs de s'attarder sur cette notion de 'front européen'. En effet, si les LMCs s'imposent au CODEV comme les entrepreneurs d'une morale 'vertueuse' du développement, la Commission est elle l'incontestable entrepreneur de la 'morale européenne.' Moteur de l'intégration et promotrice de l'intérêt général, la CE jouit d'une légitimité et d'une crédibilité européennes sans pareilles, qui en font le leader naturel du 'front européen.' À ce titre, Lequesne souligne que *« l'invocation-défense d'un 'intérêt communautaire' ou d'un 'intérêt européen' (…) constitue une ressource stratégique pour les agents de la Commission ».*[1695] Pour Marc Abélès, *« sa seule invocation permet d'affirmer une puissance particulière ».*[1696] Dans le cas de la politique de développement, l'intérêt 'objectif' européen serait d'approfondir l'européanisation afin que l'Union s'affirme comme une véritable puissance sur la scène internationale, retirant enfin les dividendes politiques de sa contribution financière.[1697] C'est un argument que les représentants communautaires -de l'administrateur au Commissaire- rabâchent inlassablement dans toutes les instances du Conseil, d'autant que les représentants des EM en reconnaissent (du moins rationnellement) la validité.[1698] Difficilement réfutable, l'intérêt européen sert donc de *« legitimizing concept »* à l'action collective.[1699] Sa défense incite à formuler des réponses communes et à privilégier les solutions coordonnées, approfondissant ainsi le rapprochement entre les « 27+1 » politiques.

En reconnaissant l'existence d'un intérêt à 'plus d'Europe' dans le développement, les EM sont pris au piège. La notion de *path dependency,* issue de l'institutionnalisme historique, est ici parfaitement illustrée.[1700] En effet, une fois le chemin emprunté, les EM peuvent difficilement s'en éloigner (*lock-in*) et les engagements qu'ils ont pris s'intègrent à l'irrévocable et inamovible «acquis». L'engrenage est alors lancé : employant la *« Russian-doll strategy »,* la Commission capitalise sur chaque 'victoire' (devenue acquis) pour en engranger de nouvelles. Elle alimente ainsi une dynamique de la surenchère, qui permet d'affirmer que l'Europe 'avance' (le cumul de promesses financières depuis Monterrey par exemple). Dans cette optique le Consensus, qui répertorie toutes les 'victoires' glanées depuis 1957, constitue une ressource inestimable pour les

---

1694 Voir par exemple CARBONE, *op cit*, p. 73 pour une reconstitution des arguments utilisés par Bernard Petit lors de la session du CODEV du 28 février 2002 (préparation de Monterrey).
1695 LEQUESNE, « La Commission entre… », *op cit*, p.398-399.
1696 ABÉLÈS Marc. « L'Europe en trois questions », *Esprit*, juin 1994, p.105-106.
1697 Voir *supra*, Chapitre II, Introduction et *infra* Chapitre II, Seconde partie, Titre II/A : De l'intérêt du 'nous' .
1698 Absolument tous nos entretiens (EM et CE) concordent sur ce point.
1699 CRAM, *op cit*, p.203.
1700 Voir *supra* Chapitre I, Première partie, Titre II/C : Les ressorts de l'inertie .

communautaires. Comme en témoigne un représentant national,[1701] *« with the Consensus, we have a joint development policy statement. It's always important for people like Bernard Petit to mention this "J" in Joint policy statement »*. Ce dernier témoigne d'ailleurs : *« J'ai de nombreuses fois utilisé le Consensus comme une Bible, afin de rappeler aux États membres les engagements qu'ils ont pris »*.[1702]

L'expansion du rôle de « gardien de l'acquis »

Le piège est d'autant plus contraignant que désormais, la Commission contrôle et surveille les États Membres. Rappelons que dans le cadre du processus de Monterrey/Barcelone,[1703] la Commission publie depuis 2003 un rapport annuel de suivi des engagements,[1704] élaboré à partir d'un questionnaire transmis aux gouvernements nationaux.[1705] Elle s'arroge donc le rôle de *watchdog* (organisme de surveillance), jusqu'ici principalement dévolu au CAD et à la société civile. C'est « *la première fois que la Commission contrôle les agissements des États membres et qu'elle débat collectivement de la façon dont les engagements sont ou non respectés »*.[1706] Ce nouveau rôle, s'il n'a pas de conséquences légalement contraignantes pour les EM, est par contre politiquement significatif, dans la mesure où il est assorti d'un pouvoir de sanction symbolique.

Après des débuts timorés, la Commission y a recours pour la première fois dans le rapport 2006, lorsqu'elle souligne que *« le bilan collectif de 2006 dépendra des EM se trouvant encore en dessous du seuil minimum de 0,33% »*[1707] et qu'elle vise nominativement *« l'Italie, seul pays ayant enregistré une baisse de son APD »*.[1708] En 2007, l'Italie est encore interpellée, ainsi que la Grèce et le Portugal[1709] ; en 2008 ces 'mauvais élèves' sont rejoints par l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, dont la situation est préoccupante.[1710] Enfin, le rapport 2009 distribue une pléiade de mauvais points à l'Italie *(« the only MS apparently abandoning its commitments »)* ; l'Allemagne et la France *(« cannot be considered on-track ») ;* l'Autriche *(« leading the way on the downward path also taken by*

[1701] Entretien dans une RP. Rappelons que Bernard Petit est une figure historique de la DG DEV.
[1702] Entretien à la DG DEV.
[1703] Voir *supra*, Chapitre II, Première partie, Titre II/C : Derrière la façade du 'consensus'.
[1704] SEC(2003)569. *Suites de la conférence internationale sur le financement du développement (Monterrey 2002)- Suivi des engagements de Barcelone* ; COM(2004)150. *Traduire le Consensus de Monterrey dans la pratique : la contribution de l'UE* ; COM(2005)133. *Accélérer le rythme des progrès accomplis sur la voie des OMD- financement du développement et efficacité de l'aide* ; COM(2006)85. *Financement du développement et efficacité de l'aide. Les défis posés par l'augmentation de l'aide de l'UE entre 2006 et 2010* ; COM (2007)164. *Tenir les promesses de l'Europe sur le financement du développement* ; SEC(2008)432/2. *The Monterrey process on Financing for Development- the EU's contribution to Doha and beyond* ; SEC(2009)444. *Where does the EU go from Doha? What prospects for meeting the EU targets of 2010 and 2015?*
[1705] Le questionnaire 2009 est disponible sur internet : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EU-progress-on-financing-for-development-and-MDGsQuestionnaire11-12-2008.pdf
[1706] MORRISSEY Dorothy. « Le développement trouve ses marques au sein de la nouvelle configuration du Conseil. Alexandropoulis : élargissement et développement », *Courrier ACP-UE*, n°198, mai-juin 2003, p.6.
[1707] COM(2006)85, *op cit*, p.4.
[1708] *Ibid*, p.4.
[1709] COM(2007)164, *op cit*, p.7.
[1710] SEC(2008)432/2, *op cit*, p.24.

Bulgaria, Estonia and Hungary ») ; Malte *(« a particularly worrisome downward trend »)* ; mais aussi, la Finlande, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Irlande dont les décisions récentes *« imply a back-loading of the scaling-up to the period after 2010 ».*[1711] La Commission use donc désormais agressivement de son pouvoir de '*naming and shaming'* afin de stigmatiser les retardataires en insistant sur le fait qu'ils mettent en péril l'effort collectif. Si l'exemple italien tend à discréditer l'efficacité d'une telle méthode,[1712] il convient néanmoins de souligner que certains NEM, ou encore la Grèce et le Portugal, ont augmenté leur APD suite aux mises en garde du *watchdog* communautaire.[1713]

En outre, il ne faut pas sous-estimer l'impact de cette politique du *peer pressure*. D'une part, elle contribue encore un peu plus à réunir les EM dans une 'communauté de destin'. Comme le souligne en 2008 le Commissaire, c'est l'Union dans son ensemble qui est jugée : *«les promesses que nous avons faites ne sont pas tenues, ni nos engagements respectés. Cette défaillance collective de l'Union est inadmissible : les sommets d'Accra, de New York et de Doha vont mettre nos performances et nos faiblesses en pleine lumière ».*[1714] Chaque EM est donc individuellement tenu responsable de la réussite -ou de l'échec- de l'entreprise collective à laquelle il a accepté de participer. D'autre part, *« these annual reports have become an instrument for the European Commission to launch new ambitious initiatives ».*[1715] En 2004, *« the report triggered a major initiative on the coordination of policies and harmonisation of procedures, which made a significant impact on the Paris process on aid effectiveness ».*[1716] Par la suite les rapports successifs ont servi de plateforme de lancement à : l'initiative sur la cohérence des politiques et à l'adoption d'objectifs de financements encore plus ambitieux (2005)[1717] ; un ensemble de mesures concrètes visant à améliorer l'efficacité de l'aide (2006)[1718] ; des avancées dans le domaine de l'aide pour le commerce (2007)[1719] ; les contrats OMD et des positions communes en amont des sommets de Doha et d'Accra (2008)[1720] ; un ensemble de mesures pour surmonter la crise (2009).[1721] Désormais, le rapport annuel est donc assorti d'un ensemble de Documents de travail et de Communications qui forment ce que l'on dénomme à la Commission le « paquet avril », du nom du mois où il est publié.[1722] Ce paquet, élaboré autour de l'état des lieux dressé dans le

---

1711 SEC(2009)444, *op cit*, p.22, 25 et 27.
1712 Pourtant, lors d'un entretien en 2007, un officiel italien nous avait confié : *« quand la Commission nous a nommés dans le rapport de Monterrey, ça nous a fait l'effet d'un électrochoc »* [traduction personnelle]. À l'époque, le gouvernement Prodi essaye d'ailleurs de renverser la tendance, mais l'effort ne sera pas poursuivi au retour de Berlusconi.
1713 *Ibid*, p. 27.
1714 MICHEL Louis. *Rencontre des Commissions parlementaires sur l'UE et la coopération au développement*, 26 juin 2008.
1715 CARBONE, *op cit*, p.75.
1716 Ibid, p.75 ; SEC(2004)246. *EU follow-up to the Barcelona commitments and operationalisation of the Monterry Consensus.*
1717 COM(2005)134, *op cit* ; 8817/05. *Conclusions du CAGRE* 23/24 mai 2005.
1718 COM(2006)87. *Aide de l'UE: fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide* ; COM(2006)88. *Renforcer l'impact européen : Un cadre commun pour l'élaboration des documents de stratégie par pays et la programmation pluriannuelle commune.*
1719 COM(2007)163. Vers une stratégie de l'UE d'aide au commerce- contribution de la Commission.
1720 COM(2008)177, *op cit.*
1721 COM(2009)160, *op cit.*
1722 En 2009 par exemple : COM(2009)160, *op cit* ; SEC(2009)444, *op cit* ; SEC(2009) 442. *Aid for Trade monitoring report*

rapport de suivi de Monterrey *« marque le moment le plus important de l'année pour la DG DEV, et même peut-être pour les autres acteurs européens du développement ».*[1723]

L'hyperbole ne doit pas masquer l'importance de l'événement, du moins dans le petit monde européen du développement. Depuis 2006, dans le cadre de son projet « *Aidwatch* », la confédération d'ONG de développement européennes CONCORD publie son propre rapport annuel *« sur la quantité et la qualité de l'aide européenne ».*[1724] À bien des égards, il s'agit d'une réponse au rapport de la Commission : publié quelques semaines après, il s'attache à fournir *« an independendent analysis of European aid figures »* en réfutant les statistiques d'APD 'gonflées' des EM et en contestant les analyses trop 'optimistes' de la CE. La surveillance de la Commission est donc elle-même surveillée par les ONG, ce qui contribue d'autant plus à exposer les éventuelles défaillances des États Membres. Pour ces derniers, le « paquet avril » marque ainsi le moment où ils reçoivent très publiquement leur 'bulletin de notes'.[1725]

Le rapport annuel confère ainsi à la Commission un pouvoir considérable. D'une part, il lui permet d'administrer aux EM une 'piqûre de rappel' quant aux engagement pris au sein de l'Union, et de jouer ainsi son rôle de « gardien de l'acquis ». D'autre part, il lui fournit l'occasion de dresser un bilan des nouveaux défis du développement, et de proposer des initiatives pour y répondre. Ce faisant, le *watchdog* communautaire stimule la dynamique collective et approfondit l'intégration. Par ailleurs, l'expérience s'est désormais étendue à d'autres domaines de la politique de développement. Depuis 2007, la Commission publie ainsi un rapport annuel de suivi des engagements en matière d'aide pour le commerce.[1726] Un premier bilan de la mise en œuvre du *Code de Conduite*, élaboré à partir d'un échantillon représentatif de pays bénéficiaires, est également présenté en 2008.[1727] Surtout, la Commission annonce en 2005 qu'elle *« propose de contrôler l'évolution des engagements au niveau de la cohérence de l'UE »* en publiant un *Rapport sur la cohérence des politiques de l'UE en faveur du développement*.[1728] D'une ampleur sans précédent, le rapport biannuel paraît pour la première fois en 2007, puis à nouveau en 2009.[1729] Dans la préface du premier

---

2009 ; SEC(2009) 443. *Aid effectiveness after Accra. Where does the EU stand and what more do we need to do?* ; SEC(2009)445. *Millenium Development Goals- Impact of the financial crisis on developing countries.*

[1723] Entretien à la DG DEV.

[1724] CONCORD. *EU aid: genuine leadership or misleading figures? An independent analysis of European aid figures*, avril 2006 ; CONCORD. *Retenez vos applaudissements! Les gouvernements de l'UE risquent de ne pas tenir leurs engagements en matière d'aide*, avril 2007 ; CONCORD. *No time to waste: European governments behind schedule on aid quantity and quality*, May 2008 ; CONCORD . *Lighten the load. In a time of crisis, European aid has never been more important*, May 2009.

[1725] À noter que les statistiques annuelles du CAD sont publiées à peu près au même moment (fin mars début avril). Elle sont néanmoins moins 'personnalisées' et approfondies que le rapport de la Commission.

[1726] SEC(2008)431.*Aid for Trade Monitoring Report 2008*. SEC(2009)442, *op cit*.

[1727] DG DEV, BMZ. *Monitoring report. EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity*, 2008, 11p.

[1728] COM(2005)134, *op cit*, p.20.

[1729] Première édition en 2007 : SEC(2007)1202. *EU Report on Policy Coherence for Development,* 233p. Seconde édition en 2009 : SEC(2009)1137. *EU 2009 Report on Policy Coherence for Development*, 212p.

opus, le Commissaire Michel déclare que *« the fundamental motivation of the initiative, greater policy coherence, also offers the Union a new avenue to further European integration »*.[1730]

L'ambition est ainsi explicitement affichée : à travers toutes ses initiatives, la Commission a vocation à catalyser le processus d'intégration. Pour ce faire, elle *« encourage la convergence (…) en favorisant la visibilité des intérêts communs »*,[1731] et travaille sans relâche à préserver (par le contrôle et la sanction) et à approfondir (par sa force de proposition) l'acquis. Ces dernières années en particulier, la DG DEV a pleinement joué (dans les limites qui lui sont imposées) son rôle de moteur de l'européanisation. C'est d'autant plus remarquable que le contexte n'est pas forcément propice : depuis le coup d'arrêt asséné par le double « non » au référendum constitutionnel de 2005, la Commission est en effet significativement affaiblie et son ambition restreinte.

Cependant, il serait caricatural d'opposer binairement d'un côté l'exécutif communautaire oeuvrant dans une splendide isolation à la promotion du « nous », et de l'autre les EM recroquevillés sur la défense de leur « je ». Ces 'idéaux-types', certes partiellement valides, masquent une réalité plus complexe. À ce stade de notre analyse, il est en effet possible d'affirmer que tous les « je » (y compris la Commission) impliqués dans la politique de développement oeuvrent à leur propre survie. Néanmoins, il semble également que ces mêmes « je » se reconnaissent toujours davantage dans un « nous » commun, qu'il entreprennent simultanément de défendre. L'hypothèse -celle de l'affirmation d'un « nous » européen compatible avec le « je » national- est séduisante, mais demande à être explorée davantage.

[1730] Brochure DE 139. *EU Report on Policy Coherence for Development*. Luxembourg : Office for Official Publications of the Communities, November 2007, 254p.
[1731] LEQUESNE, « La Commission… », *op cit*, p.392.

Titre II. L'affirmation du «nous » européen dans le développement

Dans notre premier chapitre, nous avons tenté de montrer comment et pourquoi un « nous » *communautaire* s'est imposé et institutionnalisé dans le développement. Ce « nous », incarné par la politique de la Commission, s'ajoute aux politiques bilatérales sans les englober, ne constituant donc pas une 'menace' directe pour les « je » nationaux. En revanche, le passage à un « nous » *européen* -qui peut être interprété comme l'étape suivante d'un vaste processus d'intégration- a des conséquences profondes et irréversibles sur les « je » nationaux, et s'avère donc plus problématique. Au fil de notre second chapitre, nous cherchons donc à rassembler les pièces du puzzle afin de comprendre pourquoi les EM acceptent ce changement - dans la mesure où ils en ont la liberté- et participent à la dynamique l'européanisation menée par la Commission.

A. De l'intérêt du « nous »

D'après Allen, *« Foreign policy may be defined as a process : the coherent, coordinated and consistent identification and pursuit of national interests (…) the idea of a 'European foreign policy' runs into difficulty because it needs to be linked to the identification and pursuit of 'European interests' ».*[1732] Si l'on accepte cette définition, l'on peut formuler une hypothèse de départ : dans le domaine du développement, un 'intérêt européen' (ou 'commun', 'collectif', 'général') serat identifié et justifierait l'existence d'une politique européenne, au même titre que l'"intérêt national' déterminerait la politique bilatérale.

Le concept d'"interêt européen' n'est en rien nouveau ; nous l'avons d'ailleurs employé pour étudier les dynamiques de contruction du modèle communautaire.[1733] L'*« unité des intérêts »* de l' *« Europe »* dans le monde est déjà évoquée en 1972 dans la Déclaration de Paris, qui constitue l'acte de naissance de la politique communautaire de développement.[1734] Depuis, elle ne cesse d'être proclamée dans les textes officiels, au premier rang desquels le *Traité sur l'Union Européenne* : *« dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts ».*[1735] À force d'être martelée, l'existence d'un intérêt à agir collectivement -dans les relations internationales en général et le développement en particulier- semble être devenue incontestée et incontestable.

[1732] ALLEN David. "'Who speaks for Europe?': the search for an effective and coherent external policy", in PETERSON John, SJURSEN Helen (eds). *A common foreign policy for Europe…op cit*, p.44.
[1733] Voir Chapitre I, Seconde Partie, Titre II : Une politique façonnée au gré des confluences entre 'Europe' et 'Sud'
[1734] *Déclaration adoptée par la Conférence des Chefs d'État ou de Gouvernement des États membres ou adhérents des Communautés européennes, tenue à Paris les 19/21 octobre 1972.* [Voir Annexe XXIX : Une vocation internationale]
[1735] *Version consolidée du Traité sur l'Union européenne*, JO C115 du 9 mai 2008, Article 3§5 .

Cependant, l'on est en droit de s'interroger : par-delà la rhétorique, existe-t-il véritablement un intérêt partagé à 'européaniser' le développement ? Une préférence européenne s'est elle imposée aux cotés des préférences nationales, pourtant particulièrement « intenses » dans ce domaine ? Le cas échéant, comment expliquer une telle évolution ?

Le « nous » entre nécessité et opportunité

Pour comprendre la récente accélération de la dynamique d'européanisation, il convient de commencer par dresser un constat d'échec. En effet, d'après un représentant national, *« dans le développement, le poids et l'influence de l'Union ne sont pas du tout proportionnels à sa contribution financière ».*[1736] Du côté de la Commission, l'on admet également que *« l'Europe ne bénéficie pas de la même influence politique qu'ont certains autres donateurs moins importants».*[1737] Dans le monde académique, l'on qualifie de *« dissonance »* le fait que l'Union soit *« the largest collective donor »* alors qu'*« EU policies have been largely peripheral in their influence».*[1738] Un journaliste va jusqu'à dire que *« l'Europe ne retire aucun dividendes politiques de son investissement financier ».*[1739] Ces citations ne sont que des exemples parmi tant d'autres, illustrant un même jugement : l'Union paye mais ne décide pas. Le cliché d'une Europe géant économique/nain politique semble donc s'appliquer : *« in financial terms we are Goliath (…) compared with that financial input we are, in political terms, in terms of our influence on development policy, a David ».*[1740] La Banque Mondiale, les États-Unis, l'ONU ou même l'OCDE…ont davantage d'influence que l'Union, qui *devrait* pourtant théoriquement endosser le rôle de leader dans cette arène des relations internationales. Prédomine ainsi l'impression d'un potentiel gâché et d'une *« Europe (…) punching pathetically below its weight ».*[1741]

Pourquoi, malgré les sommes déversées et les efforts déployés, l'Union peine-t-elle à s'imposer dans la 'niche' qu'elle s'est choisie ?[1742] Le diagnostic semble unanime : la sous-performance européenne à l'international dérive de l'atomisation interne. Pour Orbie, *« because this is a shared competence, Europe's international influence is jeopardised by the parallel existence of 28 European development policies ».*[1743] En d'autres termes, l'Union échoue car elle est désunie, et qu'elle apparaît comme telle lorsqu'elle se présente au monde. Au niveau pratique d'abord, *« even in Brussels, there is no one donor forum that can give you the EU position on an issue, no one stop shop. You have to*

1736 Entretien dans une Représentation permanente.
1737 MICHEL Louis. *La politique européenne de développement.* Bruxelles: Séminaire BusinessEurope, 8 mai 2008, 08/238.
1738 ARTS, DICKSON (eds), *op cit*, p.2.
1739 Entretien avec un journaliste.
1740 BMZ, GERMAN FOUNDATION FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *Unity in diversity. European development policy for the 21st century. Summary Report of International Policy Dialogue*, Berlin 12-13 april 2000, p.16.
1741 GRIMM Sven, cité *in* « Wobbly legs… », *op cit*, p.18.
1742 Voir *supra* Chapitre I, Seconde partie, Titre II : Une politique opportuniste.
1743 ORBIE, VERSLUYS, *« The European Union's international development policy… », op cit*, p.67

call everybody individually ».[1744] Au niveau politique ensuite, *« the EU is still very much divided ».*[1745] Dès lors, *« the EU does not have much influence on the international debate, because there often is no real EU».*[1746]

Le mal étant identifié, le remède apparaît évident : pour devenir un acteur puissant sur la scène internationale du développement, l'Union doit devenir véritablement 'européenne'. C'est la thèse défendue par la Commission, notamment par la voix du Commissaire Michel : *« en agissant davantage comme une entité, et moins de manière égocentrique ou désordonnée, nous pouvons en tant qu'Européens peser sur le destin du monde ».*[1747] À ce stade, l'on pourrait évidemment protester qu'une telle solution est porteuse d'un biais 'pro-européen', qui ne correspond pas forcément à l'intérêt 'objectif' des EM. Cependant, si biais normatif il y a, c'est davantage dans la manière dont le problème est posé que dans la solution préconisée. En effet, en s'interrogeant sur la capacité d'influence de l'Union, l'on adopte un parti pris : l'on suppose que tous les « je », qu'ils soient 'pro' ou 'anti' européens, *souhaitent* que l'Union en tant que telle s'affirme comme un acteur puissant sur la scène internationale du développement. L'ensemble de notre démonstration repose d'ailleurs sur cette hypothèse, que nous avons déjà commencé à explorer en analysant la « vocation internationale » de la Communauté.[1748] Afin de la corroborer, nous nous efforcerons donc de démontrer ici que tous les joueurs, y compris les plus eurosceptiques, s'accordent -c'est probablement là le seul véritable « consensus »- sur le fait qu'ils ont *besoin* d'un « nous » européen dans le développement.

Pourquoi avoir recours au multilatéralisme européen, étant données les contraintes qu'il entraîne ? En premier lieu, parce que le bilatéralisme ne fonctionne pas. Comme le souligne lapidairement Bernard Petit, *« chaque EM compte en Europe, mais pas dans le monde, malgré les illusions. Seule l'Union peut compter ».*[1749] En effet, aussi 'grands' soient-il à l'échelle européenne, *« European member states are all small or medium sized »* à l'échelle mondiale, et donc *« their influence and power resources are limited ».*[1750] Aucun n'étant en mesure d'infléchir solitairement l'agenda et les pratiques du développement, « *only EU joint efforts (…) have a chance of being influential and successful ».*[1751]

Ce raisonnement semble partagé par les gouvernements. Prenons le cas du Royaume-Uni, que l'on ne peut accuser d'europhilie aveugle. Dans le récent *White Paper* du DFID,[1752] l'on peut

---

[1744] Entretien dans une Mission permanente [États-Unis ou Norvège].
[1745] Entretien dans une Mission permanente [États-Unis ou Norvège].
[1746] Entretien dans une Mission permanente [États-Unis ou Norvège].
[1747] MICHEL Louis. *Le Consensus européen, nouvelle déclaration de politique de développement*. Parlement européen, 13/07/05.
[1748] Il s'agit donc ici de prolonger la réflexion entamée dans le Chapitre I, Seconde partie – l'argumentation que nous y avions développé eu égard de la Communauté s'applique également pour l'Union.
[1749] Intervention de Bernard PETIT lors du colloque *« Quelle Europe du développement ? Complémentarités, cohérences, territoires »*. Paris, Maison de l'Europe, 24 novembre 2006.
[1750] Francisco GRANELL, cité *in* « Wobbly legs… », *op cit*, p.18.
[1751] *Ibid*, p.18.
[1752] DFID. *Eliminating world poverty: Building our common future*, July 2009, 150p.

lire dans la section intitulée *« Delivering global change through the European Union »* que *« for the UK, our place in the EU is perhaps our best opportunity to make an impact on global challenges beyond what we could achieve by ourselves ».*[1753] Néanmoins, il s'agit du discours officiel et formaté, à la crédibilité contestable. Il est toujours fort difficile de faire la part des choses entre la rhétorique et la réalité, et l'on ne peut jamais prétendre détenir la « vérité ». L'on peut néanmoins s'en approcher en comparant la prose officielle aux discussions 'en coulisses'. Tous les représentants nationaux rencontrés lors de nos entretiens,[1754] quelque soit leur positionnement sur l'échiquier européen du développement, ont tenu un discours similaire. La puissance collective de l'Union permet non seulement de s'affirmer, mais également de surmonter les oppositions : *« Europe has an important role in the global development discussion and the EU together is the only power that is strong enough to make a difference in discussions where less progressive ideas are promoted by very strong powers ».*[1755] Un représentant LMC résume ainsi la politique de son gouvernement, par ailleurs très critique : *« If my government wants to launch a major initiative, it looks to the EU, because it can't do it alone. Only the EU has sufficient clout to influence the international agenda. As the EU, with a common position, we have power ».*[1756] En d'autres termes, l'européanisation s'impose comme la condition de la puissance sur la scène internationale non pas seulement de l'Union, mais également des États membres.

D'un point de vue théorique, ce raisonnement évoque les *« politics of scale »* théorisées par Ginsberg : *« politics of scale refers to the benefits of collective action over unilateral action in the conduct of civilian foreign policy ».*[1757] Dans ce cas de figure, le recours à la diplomatie collective est le produit d'une décision rationnelle, les gains escomptés surpassant les coûts potentiels.[1758] D'abord, en jouant sur l'effet de masse (mise en commun du *bargaining power*), les États Membres misent sur un effet de levier (*additional political leverage*) pour 'gagner' dans les négociation internationales. Cette démarche en forme d' « union fait la force » a par exemple connu un succès certain lors du Sommet du Millénaire+5 : *« for the MDG Summit in 2005, the EU came in with a strong common position, and proved it could have influence. The outcome of the Summit vastly reflects our position ».*[1759] Ensuite, à défaut de 'gagner' en défendant ensemble une position commune, les EM évitent au moins de 'perdre' en poursuivant ouvertement des intérêts divergents. En ce sens, un consensus, même s'il n'est que de façade, vaut mieux qu'une désunion publique. Enfin, en négociant sous la bannière

---

[1753] *Ibid*, p.111.
[1754] L'on pourrait là encore craindre la langue de bois. Néanmoins, comme nous l'avons vu dans nos développements précédents sur le CODEV, nos interlocuteurs ont fait preuve d'une grande liberté de parole. L'on peut donc accorder une certaine crédibilité à leurs propos.
[1755] Entretien dans une Représentation permanente.
[1756] Entretien dans une Représentation permanente LMC.
[1757] GINSBERG, *op cit*, p.3.
[1758] *Ibid ;* GORDON Philip. "Europe's uncommon foreign policy", *International Security*, 1997, vol 22, n°3, p.80.
[1759] Entretien dans une Représentation permanente LMC (le même exemple nous a été donné plusieurs fois).

européenne, les EM peuvent également se défaire de leurs stigmates et s'abriter derrière l'Union : *« The EU has a reputation for moral leadership, and a certain prestige. Negotiating as the EU helps with countries we can't go near to because of colonial baggage, it helps with the G77…».*[1760] Les bénéfices attendus sont donc suffisamment importants pour justifier les 'sacrifices' qu'impliquent l'européanisation. De plus, comme nous l'avons vu dans notre première partie, européanisation ne signifie pas abdication de la souveraineté. Les États membres ne sont pas exclus du processus de création d'une position commune : lorsque le « nous » de l'Union s'exprime sur la scène internationale, il est inspiré par ce que les « je » nationaux lui ont murmuré.

Ainsi, l'européanisation - entendue comme une évolution vers le « plus d'Europe » - se révèle à la fois une nécessité et une opportunité pour les États membres. Ceux qui parviennent à transférer leurs préférences à l'échelle européenne exercent par ce biais une influence sur le débat international bien plus que proportionnelle à leurs 'poids' national. Pour les LMCs par exemple, c'est l'occasion de faire de l'Union *« a strong force for global development ».*[1761] De plus, en participant à une démarche multilatérale, les gouvernements peuvent 'faire passer' des positions et politiques délicates, comme dans le cadre de l' *« approche harmonisée »* sur la gouvernance.[1762] Certains peuvent même gagner en liberté, contribuant à la position européenne tout en se dédouanant de la responsabilité : *« c'est parfois mieux quand c'est l'Union qui dit les choses, parce qu'ensuite on peut les critiquer alors qu'on a voté pour. ».*[1763] À l'inverse, chacun des EM, aussi 'petit' soit-il, peut se targuer d'être partiellement responsable des 'victoires' de l'Union. En somme, il serait fallacieux d'envisager l'européanisation seulement comme une contrainte – c'est égalemement une opportunité.

D'autre part, l'européanisation s'impose comme une nécessité, parce que l'échec que nous avons évoqué plus haut n'est pas seulement celui de l'Union, mais également celui des EM. En omettant de coopérer, ils compromettent la « politique européenne de développement », dans laquelle ils investissent pourtant des ressources considérables, et au nom de laquelle ils s'engagent politiquement. L'impression de gâchis qui en résulte s'apparente ainsi aux *« expériences amères »* dont, d'après Elias*, « les hommes tirent [le plus souvent]leurs leçons ».*[1764] C'est d'ailleurs exactement cette idée que l'on a retrouvée chez nos interlocuteurs : *« il a fallu qu'on soit, nous Européens, vraiment marginalisés, pour qu'on réagisse et qu'on se donne un nouveau départ avec le Consensus ».*[1765] Dans cette

---

[1760] Entretien dans une Représentation permanente LMC.
[1761] *Joint position paper on Development co-operation in the new Treaty for the European Union*, signed by the Ministers of Austria, Belgium, Germany, Ireland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom, May 1st 2003.
[1762] COM(2006)421, *op cit.*
[1763] Entretien à l'AFD. Ceci rejoint la réflexion, bien plus vaste, sur les usages du multilatéralisme dans l'aide au développement. À ce sujet, l'on peut se reporter à : BUÉ. *Usages du bilatéralisme et du multilatéralisme…op cit.*
[1764] ELIAS, « La société des individus… », *op cit*, p.221.
[1765] Entretien dans une Représentation permanente.

optique, le *Consensus* doit être envisagé comme le point de départ d'une *« évolution sociale soumise à une nécessité »*,[1766] les « je » ayant conclu que le passage au « nous » est dans leur intérêt.

Le « nous » comme réponse

Jusqu'ici, nous avons analysé l'européanisation comme un phénomène endogène, façonné par les acteurs de la configuration européenne du développement. Cependant, comme nous l'avons souligné en étudiant le modèle communautaire, l'Europe ne se construit pas en autarcie : dans le cadre d'un processus interactif, les chocs et attentes externes stimulent la dynamique interne, qui engendre en retour des effets externes.[1767] Il convient donc désormais de renverser la perspective, en partant de l'externe pour comprendre l'interne : les transformations récentes de la scène internationale contribuent en effet à expliquer l'accélération du processus d'européanisation et la consolidation d'un 'intérêt européen' dans le développement.

L'aide au développement n'est pas un objet figé, imperméable aux évolutions du système international. Au contraire, sa définition est un enjeu en soi, et elle est affectée par l'apparition de nouvelles priorités pour les bailleurs.[1768] Or, depuis le début du Millénaire, « *l'élaboration d'un agenda international pour le développement s'est produite parallèlement à la montée du terrorisme international et des conflits dans les pays les plus pauvres, à l'augmentation considérable des flux migratoires, y compris des réfugiés et des personnes déplacées, ainsi qu'à l'accroissement des trafics illicites et des menaces environnementales globales* ».[1769] Il n'est par exemple pas anodin que 2002 ait marqué le grand retour du développement sur la scène mondiale.[1770] En effet, au lendemain du 11 septembre 2001, la conviction émerge que *« si le terrorisme international a des causes complexes [il] n'est pas sans lien avec les problèmes de développement »*.[1771] L'aide au développement se voit alors assigner une nouvelle mission : participer à la « guerre contre le terrorisme ».[1772] En 2003, le CAD publie même des lignes directrices pour *« inscrire la coopération au développement dans une optique de prévention du terrorisme »*.[1773] La menace terroriste influe donc considérablement sur la politique de

---

1766 ELIAS. *Qu'est-ce que la sociologie ?... op cit*, p.198.
1767 Voir Chapitre I, Seconde partie : Une politique façonnée au gré des confluences entre 'Europe' et 'Sud'.
1768 Voir Chapitre I, Troisième partie, Titre III/C : Un modèle abouti mais fongible.
1769 COM(2005)311. *Proposition de Déclaration conejointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission. La Politique de Développement de l'Union européenne: "Le Consensus européen",* p.4.
1770 En plus des engagements de l'UE, le Président Bush annonce à Monterrey une augmentation de 50% de l'APD américaine sur trois ans, dans le cadre d'un nouveau programme, le *Millenium Challenge Account*.
1771 CAD. *Inscrire la coopération pour le développement dans une optique de prévention du terrorisme : principaux points d'ancrage pour l'action*, 2003, p.3.
1772 Voir par exemple : CLAD James. *USAID's role in the war on terrorism*. Issue brief n°1, 2002, 5p ; PARLEMENT EUROPÉEN. *Les répercussions du 11 septembre 2001 sur les PVD et les conséquences pour la politique de développement de l'UE*. Direction générale des études, document de travail DEVE 106 FR, 58p, janvier 2003.
1773 CAD. *Inscrire la coopération pour le développement dans une optique de prévention du terrorisme…op cit.*

développement, qui adopte un virage résolument sécuritaire. De même, alors que des nouvelles « menaces » (migratoires, sécuritaires, environnementales…) sont identifiées, la politique de développement, éminemment fongible, est appelée 'à la rescousse'. Par exemple, il est désormais accepté que *« l'évolution du climat n'est pas seulement un problème d'environnement, c'est aussi un problème de développement »*.[1774] Ainsi, en quelques années à peine, la question du changement climatique s'est hissée au sommet de l'agenda du développement, qui absorbe désormais cette dimension. [1775]

À mesure que ces nouvelles problématiques sont intégrées, *« le développement devient d'une complexité sans précédent, et plus aucun bailleur ne peut gérer seul cette politique au cœur de toutes les interdépendances »*.[1776] Par contre, l'Union peut s'appuyer sur la force collective de ses membres, ainsi que sur la combinaison des instruments de son *policy mix* : *« Europe is arguably well placed to address challenges (…) too big for individual European states to handle themselves »*.[1777] Collectivement par exemple, *« the EU is widely regarded as the world leader in action on climate change »*.[1778] Seul le « nous » européen semble en effet à même de (tenter de) relever les défis posés, et de défendre les « je » face aux nouvelles 'menaces'. En conséquence, *« the changing development agenda does favour a European multilateral approach »*.[1779] Cette logique aux forts accents fonctionnalistes implique un transfert (partiel) du rôle d' « unité de survie » depuis l'État-nation vers l'Union, devenue plus protectrice. Une telle évolution semble ainsi confirmer l'analyse d'Elias, qui affirme que *« le sens du nous s'est développé en relation avec la perception de la menace »*.[1780] Précisons cependant, comme le souligne Devin, que *« pour qu'une menace soit perçue comme commune, il faut déjà qu'il existe un mode commun de définition et d'évaluation du danger »*.[1781] La menace ne créé pas le « nous », dont un ferment préalable doit exister pour que les perceptions convergent ; elle peut par contre le consolider et l'amplifier. Ainsi, la nature (perçue) de l'environnement international contribue à précipiter l'approfondissement d'un processus d'européanisation, qui prend lui-même racine dans une longue expérience des liens (perçus) d'interdépendance.[1782]

Les bailleurs européens sont également confrontés à un autre type de 'menace' : la montée en puissance de « nouveaux bailleurs » sur la scène internationale du développement. Le

---

[1774] COM(2003)85. Les changements climatiques dans le contexte de la cooopération au développement, p.4.
[1775] Voir *infra*, Chapitre III, Troisième partie, Titre II/A : Le changement climatique « problème de développement »
[1776] Entretien à la DG DEV.
[1777] GRIMM Sven. *2009- The year of Europe ? Yes we must !* EDC2020, Opinion n°3, January 2009, p.1.
[1778] PESKETT Leo, GRIST Natasha, HEDGER Merylyn, LENNARTZ-WALKER Tessa, SCHOLZ Imme. *Climate change challenges for EU development cooperation : emerging issues*. EDC2020 Working Paper n°3, January 2009, p.5.
[1779] MAXWELL Simon, « Opportunities for Europe », *Wobbly legs…op cit*, p.19.
[1780] ELIAS, *La société…op cit*, p.297.
[1781] DEVIN Guillaume. "Norbert Elias et l'analyse des relations internationales", *Revue française de science politique*, 1995, vol 45, n°2, p.326.
[1782] Chapitre I, Seconde partie, Titre III : Des orientations dictées par la montée en puissance de l'interdépendance.

terme est trompeur, dans la mesure où nombre de ces bailleurs ne sont en rien novices. Par exemple, les gouvernements (Arabie Saoudite, Koweït, EAU…) et institutions (*Islamic Development Bank*, *Arab Fund*, *OPEC Fund*…) du monde arabe opèrent depuis longtemps au sein de leur propre sous-système de financement du développement.[1783] C'est pourquoi l'on a plutôt recours au terme de *« bailleurs émergents »* pour désigner un groupe éclectique composé : desdits bailleurs arabes ; d'électrons libres (Venezuela, Iran, Libye, Israël…) ; et surtout des « BRICS » (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud). Pour l'heure, l'on estime que ces « bailleurs émergents » représentent environ 10% de l'APD mondiale, face aux 90% des « bailleurs établis » du CAD.[1784] Leur contribution proportionnellement modeste est néanmoins prise au sérieux par les praticiens et les chercheurs, qui y voient le signe d'une véritable *« révolution »*.[1785] D'après Woods, *« the world of development assistance is being shaken by a powerful shift (…) emerging economies are beginning to change the rules of the game(…)increasing their aid(…)and giving on terms of their own choosing »*.[1786]

Cette « révolution » est accueillie avec une appréhension certaine par l'Union et les autres bailleurs du CAD.[1787] En effet, *« there are concerns that access to growing funds from emerging donors may undercut standards to which traditional donors aspire »*.[1788] Les membres de l'UE oeuvrent dans le cadre d'un « consensus international » gouverné par un certain nombre de règles (définition et mesure de l'APD, détermination de ses objectifs, instauration de 'bonnes pratiques'…) qui ont été laborieusement négociées durant plusieurs décennies. En n'y adhérant pas, les « bailleurs émergents » sont perçus comme une menace à l'ordre établi. Certains bailleurs (la Chine, le Venezuela et l'Arabie Saoudite) sont par exemple accusés de pratiquer une politique « toxique » de *« rogue aid »*[1789] : refusant de pratiquer toute forme de conditionnalité, ils soutiendraient des États 'voyous' au mépris des politiques occidentales. En règle générale, la doctrine de non-

---

[1783] Voir : VILLANGER Espen. *Arab foreign aid : disbursement patterns, aid policies and motives*. CMI Report, 2007, 36p ; NEUMAYER Eric. "Arab-related bilateral and multilateral sources of development finance: issues, trends, and the way forward." *The World Economy*, vol 27 n°2, february 2004, p. 281-299.

[1784] GRIMM Sven et al. *European development cooperation to 2020- Challenges by new actors in international development*. EDC 2020, Working Paper n°4, May 2009, p.9. Étant donné qu'il ne respectent pas les mêmes règles statistiques, il existe une certaine confusion sur le montant exact de l'APD de ces nouveaux bailleurs.

[1785] Signe de l'importance accordée à la question, le CAD a mis en place en 2005 un programme d' *« Outreach to non-DAC donors »*. Une *« Special session with non-DAC providers of development assistance »* s'est par exemple tenue le 27 novembre 2007 dans le cadre du *Working Party on Aid effectiveness*. Par ailleurs, dans le monde de la recherche, les programmes sur les « nouveaux acteurs du développement » se multiplient : c'est par exemple l'une des trois thématiques du projet collaboratif *European Development Cooperation to 2020* [http://www.edc2020.eu]. Voir également : GRIMM Sven et al. *op cit,* 43p ; ROWLANDS Dane. *Emerging donors in international development assistance: a synthesis report*. Centre de Recherche pour le Développement International [CRDI], 2008, 22p.

[1786] WOODS Ngaire. « Whose aid ? Whose influence ? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance », *International Affairs*, 2008, vol 84, n°6, p.1205.

[1787] Il existe également un certain nombre de bailleurs qui ne sont pas membres du CAD, mais qui évoluent dans son orbite (les NEM, l'Islande, le Chili et le Mexique…) et respectent les mêmes règles. L'un d'entre eux, la Corée du Sud, est d'ailleurs devenue le 24ème membre du CAD en novembre 2009.

[1788] MANNING Richard [OECD/DAC Chair]. *Will emerging donors change the face of international cooperation?,* p.1.

[1789] NAIM Moises. "Rogue aid", *Foreign Policy*, March/April 2007.

intervention prônée par les « bailleurs émergents » est vue comme susceptible de contrecarrer les efforts internationaux en faveur de l'établissement de critères de bonne gouvernance et de *« standards to safeguard the environment, indigenous peoples, natural habitats, and human rights ».*[1790]

Si la « menace » semble quelque peu exagérée,[1791] il n'en demeure pas moins que certains de ces bailleurs sont perçus comme des concurrents. En effet, aux yeux de bénéficiaires lassés des promesses non tenues, *« development assistance offered by established donors has become less generous and less attractive, while emerging donors' aid has become more generous and more attractive ».*[1792] Leur attractivité tient également à la teneur de leur discours et à leur positionnement particulier. Souvent eux-mêmes membres du G77 et récipiendaires d'APD, ils se targuent de proposer une « coopération Sud-Sud »[1793] respectueuse de la souveraineté des parties, plutôt qu'une relation hiérarchique de « bailleur-bénéficiaire ». Capitalisant sur le ressentiment envers les « consensus » établis (qu'ils soient « européen » ou « de Washington »), ils offrent des alternatives (« Consensus de Pekin », « Consensus de la Mecque »), et introduisent ainsi *« competititive pressures into the existing system ».*[1794] Dans ce contexte, les EM s'accordent sur la nécessité de faire front pour défendre les acquis de la 'communauté du développement' dont ils font partie, et au sein de laquelle l'Union aspire au leadership : *« c'est face aux BRICS qu'il apparaît spécialement important que l'UE soit forte et unie ».*[1795]

La compétition est particulièrement féroce sur le continent africain, au centre de toutes les convoitises.[1796] Coté européen, l'on redoute que *« l'Afrique nous échappe au profit de l'Inde, et surtout de la Chine ».*[1797] La Commission admet d'ailleurs qu' *« il y a là matière à concurrence »,* étant donné *« le très net regain d'intérêt de l'Europe et de la Chine pour le continent africain ».*[1798] La Chine a en effet significativement intensifié son engagement en Afrique : les échanges commerciaux sino-

---

1790 WOODS, *op cit*, p.1211.

1791 Voir : WOODS, *op cit* ; MANNING, *op cit.* Il est également intéressant de voir qu'une étude menée en 2007 [ROODMAN David. *How do BRICs stack up ? Adding Brazil, Russia, India and China to the Environment component of the Commitment to Development Index*, Center for Global Development Working Paper n°128, October 2007, 13p] donne des résultants surprenants. Les BRICs *« score remarkably well compared to the 21 rich countries »,* occupant les 2ème (Inde), 4ème (Russie) , 5ème (Brésil) et 11ème(Chine) places du classement. [ROODMAN, *op cit*, p.1 et 11]

1792 WOODS, *op cit*, p.1220.

1793 *Programme d'Action d'Accra*, 3ème Forum de Haut niveau sur l'Efficacité de l'aide au développement, 2-4 septembre 2008, art.19§e : *« La coopération Sud-Sud dans le domaine du développement vise à garantir le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des pays, l'égalité entre les partenaires au développement et le respect de leur indépendance, de la souveraineté nationale, la diversité des cultures, l'identité et le contenu local. Elle joue un rôle important dans la coopération internationale pour le développement et constitue un précieux complément à la coopération Nord-Sud ».*

1794 WOODS, *op cit*, p.*1221.*

1795 Entretien dans une représentation permanente.

1796 Notamment du fait de sa richesse en ressources naturelles, et surtout en pétrole. [HANSON Stéphanie. *China, Africa and oil.* Council of Foreign Relations, 2008, www.cfr.org/]. Sur la diversification des acteurs de l'aide en Afrique, voir : KRAGELUND Peter. « The return of non-DAC donors to Africa : prospects for African development », *Development Policy Review*, 2008, vol 26, n°5, p.555-584.

1797 Entretien à dans une Représentation permanente.

1798 SEC(2008)2641. *Annexes « L'UE, l'Afrique et la Chine: vers un dialogue et une coopération trilatéraux »,* p.3.

africains ont augmenté de 700% depuis les années 90, et les flux d'aide comme d'investissement se sont considérablement accrus.[1799] L'année 2006 consacre d'ailleurs l'importance politique croissante de cette relation, avec la publication par le gouvernement chinois du document *China's African Policy* et la réunion à Pékin du 3ème Forum sur la coopération sino-africaine (FOCAC).

Critiquant ouvertement le *« safari de Pékin en quête de ressources naturelles »,*[1800] le Parlement européen appelle l'Union à *« développer une approche commune à l'égard de la Chine, en surmontant certaines divergences qui découlent d'intérêts nationaux et nuisent à la capacité de l'Europe à influencer la politique étrangère de la Chine ».*[1801] En écho, un représentant LMC nous confie : *« We have to overcome our petty divisions, as we have bigger enemies outside Brussels : with new actors like China emerging, it's getting more and more important to have a strong EU position ».*[1802] La perception d'un intérêt commun (contenir la montée en puissance des nouveaux 'adversaires') justifie donc le recours à l'action collective (l'UE s'adresse à la Chine et à l'Afrique pour leur proposer *« un dialogue et une coopération trilatéraux »*),[1803] et contribue ainsi à l'affirmation d'une 'préférence européenne' dans le développement.

Afin d'éclairer ce phénomène, il convient d'introduire un troisième pronom : aux « je » des EM et au « nous » de l'Union s'ajoute le « lui/il » de l'Autre. L'irruption de ce tiers perturbateur dans le rapport « nous-je » favorise la dynamique de l'européanisation. En effet, *« the construction of 'Europe' depends on the parallel construction of 'others' (…) against which a separate European identity is seen as being constructed, created or invented ».*[1804] En d'autres termes, le « nous » ne se construit pas seulement 'pour', mais également 'contre'. L'existence d'un « Autre » permet de relativiser les divergences entre « je », et de renforcer l'identité du « nous » : *« quand on voit ce que les autres font, on se rend compte qu'on est d'accord sur l'essentiel ».*[1805] Dans le domaine du développement, cette logique s'applique (au moins) à deux niveaux : le « nous » européen sert à se protéger de la 'menace' des bailleurs émergents, mais également à se différencier d''adversaires' tels que les Etats-Unis et la Banque Mondiale.[1806] Dès lors, la rivalité externe fait office de catalyseur d'intégration, au même titre que l'*entrepreneurship* de la CE. En somme, face aux transformations profondes de la scène internationale du développement -de la redéfinition des enjeux à la diversification des acteurs- le

---

[1799] Pour une perspective africaine sur le sujet voir : EDINGER Hannah (ed). *New impulses from the South : China's engagement of Africa.* Stellenbosch University, South Africa : Center for Chinese Studies, May 2008, 89p.
[1800] PE396.570, A6-0080/2008. GOMES Ana Maria (rapp). *Rapport sur la politique de la Chine et ses effets sur l'Afrique.* Commission du Développement, 28 mars 2008, p.24.
[1801] *Ibid,* p.26.
[1802] Entretien dans une Représentation permanente.
[1803] COM(2008)654. *L'UE, l'Afrique et la Chine: vers un dialogue et une coopération trilatéraux.*
[1804] CHRISTIANSEN Thomas, JORGENSEN Knud, WIENER Antje. "The social construction of Europe", *Journal of European Public Policy*, 1999, vol 6, n°4, p.540.
[1805] Entretien dans une Représentation permanente.
[1806] Voir *infra*, Chapitre III, Première partie, Titre III : Une (super)puissance a contrarion : l'Europe ou la « non Amérique », et Chapitre III, Seconde partie, Titre II/C : Le « nous » européen concurrencé.

« nous » apparaît comme le seul rempart de protection viable. L'impact des chocs exogènes est indéniable : le monde change, et les EM sont forcés de s'adapter en approfondissant leur union.

Dernier bouleversement en date, la crise internationale semble également contribuer à affirmer la pertinence et la nécessité du « nous » européen. Si ce choc n'est pas propre au monde du développement, il l'affecte néanmoins durement : *« the 'development project' faces an unprecedented challenge, the result of a vicious interaction between the food, fuel and financial crises ».*[1807] À première vue, cette triple crise a un impact négatif sur l'engagement collectif de l'Union, dont la crédibilité est mise en péril. D'ores et déjà, l'Italie (une réduction de 56%)[1808] et l'Irlande (une réduction de 95 millions€)[1809] ont annoncé des coupes drastiques dans leurs budgets d'aide pour 2009. Il est probable que d'autres suivront ou, à défaut de réduire leur aide, ne l'augmenteront pas.[1810] La Commission est impuissante face à de telles décisions : *« We, as the EC, do not have any legal instruments to force our Member States to spend more. The national budgets are an exclusive national competence (…) we can only send reminders (…) if need be, name and shame (…) but we cannot force them ».*[1811] Dès lors, il peut paraître incongru de soutenir que la crise pourrait devenir un moteur de l'européanisation.

Pourtant, certains avancent cette hypothèse. Maxwell et Debrat y voient une opportunité pour la politique de développement de l'Union, arguant que *« crisis can be a driving force for change ».*[1812] Allant dans le même sens, Akdeniz estime qu'*« an optimistic view suggests that a troubled econonomy could push the member states to more aid effectiveness and EU-wide coordination ».*[1813]

La logique est la suivante : en temps de crise, il importe plus que jamais d'économiser de l'argent, ou tout du moins de ne pas le gaspiller. C'est une évidence, plus les ressources sont rares, plus elles sont précieuses. Or, l'*« inefficacité de l'aide est très coûteuse ».*[1814] En ce sens, la crise constitue une opportunité pour les 'pro-européens', qui y trouvent un argument de choix en faveur d'une coordination accrûe. La Commission commandite ainsi une étude visant à mettre en avant *« les bénéfices d'une action européenne »* en mesurant *« le véritable coût du 'manque d'Europe' dans le*

[1807] GAVAS, Michaela. *The evolution of EU development cooperation: Taking the change agenda forward*, ODI Conference Paper, April 2009, p.5.
[1808] Voir *supra*, p.185.
[1809] *Statement on ODA levels by the Minister for Foreign Affairs, Mr Micheal Martin, T.D, and the Minister for Overseas Development, Mr Peter Power, T.D*, 3 February 2009. Le budget irlandais passe ainsi de 891 millions€ à 796 millions€.
[1810] D'autres ont annoncé leur intention de tenir leurs engagements [DFID. *UK keeps aid commitments*, 23 March 2009].
[1811] HOUSE OF COMMONS. *Aid under pressure : support for development assistance in a global economic downturn.* Oral evidence taken before the International Development Committee, April 1st 2009. Witness: Mr Marciej Popowski.
[1812] MAXWELL Simon, DEBRAT Jean-Michel. "The recession's storm holds a silver lining for development cooperation", *Europe's World*, Spring 2009. Dans la même veine, l'on peut également citer : YOUNGS Richard. *How will the financial crisis affect EU foreign policy?*, FRIDE Policy Brief n°1, 2008.
[1813] AKDENIZ Can. *In need of coherence : European development policies and the global economic crisis*, EDC2020, Opinion n°4, May 2009.
[1814] COM(2009)160. *Aider les pays en développement à surmonter la crise,* p.7.

développement ».[1815] Selon les estimations proposées,[1816]ce coût serait de l'ordre de 15 à 30 milliards€ pour la période 2010-2015, c'est-à-dire de 3 à 6 milliards€ par an.[1817] Au vu des économies potentielles, le recours à l'action collective semble une fois de plus être dans l'intérêt 'objectif' des EM. Ils sont donc *« invités à présenter des actions et instruments mis en place en réponse à la crise (…) afin de coordonner la démarche européenne ».*[1818] Leurs efforts feront l'objet du rapport annuel 2010.

D'après Koos Richelle (le Directeur d'EuropeAid), *« the financial crisis is the biggest window of opportunity ; the question is whether we are prepared to use it ».*[1819] Il est encore trop tôt pour savoir si l' « opportunité » sera effectivement saisie par les États membres. En apparence, ils sont sensibles à l'argumentation développée par la Commission : dans ses *Conclusions*[1820] sur la question, le Conseil reconnaît que *« renforcer l'efficacité est une question d'urgence »* et *« encourage vivement »* les EM et la CE à *« faire avancer l'application du code de conduite de l'UE »* et à réfléchir à des nouvelles modalités d' *«action collective ».* Ainsi, un événement international allant *a priori* à l'encontre du processus d'européanisation pourrait paradoxalement le dynamiser. Naturellement, il est tout aussi possible que comme beaucoup d'autres, cette déclaration d'intentions reste lettre morte.

Ceci dit, il apparaît relativement incontestable qu'il existe un 'intérêt européen' à agir collectivement. Les évolutions récentes des relations internationales en général et du monde du développement en particulier n'ont fait que le rendre plus évident. Or, non seulement il existe, mais il est également théoriquement compatible avec l''intérêt national' : le « nous » complète ainsi le « je » en faisant l'objet de multiples usages. La pratique d'une 'diplomatie européenne du développement' permet en effet aux EM de conquérir leur part d'influence internationale et de promouvoir leur agenda ; de relever les défis d'un monde de plus en plus interdépendant et d'endosser un rôle de leader ; de se protéger contre les 'menaces' ; d'affronter les 'adversaires' ; et de faire face aux situations de crise. Non plus (seulement) contrainte imposée à des gouvernements happés par l'engrenage de l'intégration européenne, la construction d'une « Europe du développement » se révèle un véritable choix, de raison à défaut d'être de passion.

Cependant, si ce choix est fondé sur la reconnaissance rationnelle d'un 'intérêt objectif' à coopérer, *« le rapprochement de leurs intérêts ne suffit pas à convaincre les gouvernements de coordonner leur*

1815 COM(2009)160, *op cit*, p.7.
1816 TORE CARLSSON Bjor, BUHIGAS SCHUBERT Carlos, ROBINSON Sarah. *The Aid Effectiveness Agenda : benefits of a European approach*, HTSPE Study for the European Commission, October 2009, 93p.
1817 *Ibid*, p.vii.
1818 COM(2009)160, *op cit*, p.8.
1819 Intervention de Koos Richelle, Directeur d'EuropeAid, lors d'une conférence [présentation d'un ouvrage de Mirjam van Reisen] à l'*InfoPoint Coopération extérieure* à Bruxelles, le 28 mai 2009.
1820 20018/09. *Conclusions du Conseil sur L'aide aux pays en développement pour surmonter la crise*, 18 mai 2009, p.14.

action ; encore faut-il qu'ils aient conscience de ce rapprochement ».[1821] En d'autres termes, il faut que l'intérêt 'objectif' soit intériorisé, ce qui est par essence subjectif. L'idée de conscience renvoie au registre de l'humain, et souligne la nécessité d'un apprentissage cognitif. L'« Europe du développement » n'est pas seulement choisie ; elle est également vécue au quotidien par ceux qui la bâtissent. Les acteurs, comme les intérêts, peuvent être européanisés.

B. De l'intériorisation du « nous »

« Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes ».[1822] La force de cette célèbre phrase de Jean Monnet ne réside pas seulement dans la façon dont elle a marqué les esprits, mais également dans sa capacité à mettre en valeur la dimension humaine du processus d'intégration européenne. En effet, si l'anthropomorphisation est nécessaire pour simplifier l'analyse, il convient de rappeler que les 'États'[1823] ne sont pas des entités désincarnées : 'ils' n'ont de valeurs, d'identités et d'intérêts que dans la mesure où les hommes qui les composent leur en confèrent.

L'européanisation est donc un changement construit socialement, par le biais d'acteurs faisant l'apprentissage de la 'chose européenne'. Comment cet apprentissage est-il susceptible d'« unir les hommes » ? Selon Heclo, *« l'apprentissage peut être considéré comme représentant un changement relativement durable dans les comportements, qui résulte de l'expérience ».*[1824] Dans le cas qui nous intéresse, qui sont les acteurs de l'apprentissage ? Quelle « expérience » partagent-ils ? Les sujets auxquels nous nous intéressons appartiennent à une catégorie bien précise : il s'agit de ceux qui 'font' la politique européenne de développement, et par là agissent sur son degré d'intégration. L'on évoquera en particulier les représentants nationaux siégeant au Conseil puis, dans une moindre mesure, les fonctionnaires nationaux du développement et les fonctionnaires européens de la Commission.[1825] L'expérience qui les lie est celle de la fabrication d'une politique de développement collective. Comme nous l'avons vu, ces acteurs sont en interaction permanente à toutes les étapes du *policymaking*, multipliant contacts formels et informels au sein des *« numerous arenas for interaction, argumentation and collective problem solving »*[1826] qui caractérisent le système de l'Union. La densité des liens est telle que *« considerable experience with acting together is accumulated ».*[1827]

[1821] MAGNETTE, *op cit*, p.52.
[1822] MONNET Jean. *Les Etats-Unis d'Europe… op cit*, p.129. Voir Annexe XXIX : Une vocation internationale.
[1823] Ou autres 'gouvernements', 'diplomaties', etc…
[1824] HECLO Hugh. *Modern social politics in Britain and Sweden. From relief to income maintenance.* New Haven : Yale University Press, 1974, p.306. Cité *in* MAILLARD Jacques de, « Apprentissage», *in* BOUSSAGUET, JACQUOT, RAVINET (dir). *Dictionnaire des politiques publiques…op cit,* p.59-66.
[1825] Manquent les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil, aucun n'ayant accepté de nous rencontrer.
[1826] MARCH, OLSEN, *op cit*, p.967
[1827] *Ibid*, p.967.

Une expérience socialisatrice ?

La question est donc de savoir dans quelle mesure cette expérience transforme les acteurs qui y participent et affecte leurs actions, conceptions et identités. En d'autres termes, à force de 'pratiquer l'Europe', ces acteurs sont-ils socialisés à devenir 'plus Européens' ?[1828] Selon la perspective théorique adoptée et les acteurs étudiés, la réponse varie considérablement. Partons donc d'une définition 'neutre' de la socialisation, entendue comme *« le processus d'insertion des individus au sein d'une société donnée, et donc de l'intériorisation des normes et des valeurs propres à cette société »*.[1829] Ici, la société visée est le microcosme bruxellois, ou *« Brussels-based culture of decision making, endowed with dense informal norms and standards of appropriateness »*.[1830] Insérés dans cet environnement institutionnel particulièrement dense, les individus (les *policy-makers* susmentionnés) doivent donc s'initier à des rituels, normes, règles de langage (l'*Euro-speak*)… constituant un 'code de conduite' implicite qu'il importe de maîtriser et de respecter.

Dans une perspective rationaliste (ou intergouvernementale), cet apprentissage demeure néanmoins instrumental. La décision de s'engager vers 'plus d'Europe' est rationnelle, et illustre la *« logic of expected consequences »* : *« actors choose among alternatives by evaluating their likely consequences for personal or collective objectives (…) political order arises from negotiation among rational actors pursuing personal preferences or interests in which they may be gains to coordinated actions »*.[1831] Les bénéfices escomptés sont significatifs (l'intérêt du nous), et la participation à la politique commune est instrumentalisée au profit d'intérêts particuliers (l'européanisation des préférences). La socialisation, dans la mesure où elle a lieu, est stratégique : *« actors adopt behavioural rules following social or material incentives. Strategic socialisation does not involve internalisation of norms »*.[1832] Les normes et valeurs du « nous » sont respectées afin de pouvoir participer efficacement au processus collectif et 'gagner' lors des marchandages, sans toutefois être intériorisées. Le « changement » résultant de l'apprentissage est donc superficiel : le « je » ajuste sa stratégie, mais n'est pas affecté dans son essence.

[1828] À ce sujet, l'on peut notamment se reporter au numéro spécial « International institutions and socialization in Europe » dirigé par Jeffrey CHECKEL pour la revue *International Organization* [Fall 2005, n°4].

[1829] « Socialisation politique », *in* HERMET Guy (dir), BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*. Paris : Armand Colin, 2005 [6ème ed], p.308. Nous parlons de définition 'neutre' car elle est extraite d'un dictionnaire, et non de la littérature d'un quelconque courant.

[1830] LEWIS Jeffrey. « The Janus face of Brussels : socialization and everyday decision-making in the European Union », *International Organization*, Fall 2005, vol 59, p.968.

[1831] MARCH James, OLSEN. Johan « The institutional dynamics of international political orders », *International Organization*, Autumn 1998, vol 52, n°4, p.949

[1832] JUNCOS Anna, POMORSKA Carolina. « Playing the Brussels game : strategic socialisation in the CFSP Council Working Groups », *European Integration Online Papers (EIOP)*, 2006, vol 10, n°11, p.4.

Pour mettre en lumière le caractère transformateur de l'apprentissage, il apparaît plus opportun d'emprunter aux perspectives institutionnaliste et constructiviste, qui se rejoignent en ce qu'elles *« claim that institutional environments can affect cognition, attitudes and identities »*.[1833] D'après Checkel, *« socialization implies that an agent switches from following a logic of consequences to a logic of appropriateness »*.[1834] Ainsi, l'acteur peut s'insérer dans la société pour des raisons instrumentales, mais une fois membre, il est cognitivement affecté car sa propre compréhension de ce qui est 'approprié' est redéfinie à la lumière de son expérience européenne. Définie par March et Olsen, *« the logic of appropriateness is a perspective on human action. To act appropriately is to proceed according to the institutionalized practices of a collectivity and mutual understandings of what is true, reasonable, natural, right, and good. Actors seek to fulfil the obligations and duties encapsulated in a role, an identity, and a membership in a political community »*.[1835] Appliquant cette logique, l'on peut expliquer les engagements collectifs en matière d'augmentation de l'APD par le besoin de certains de se conformer à ce qui est considéré par la communauté (*peer pressure*) comme étant 'approprié' dans le cadre de l'identité de 'bailleur européen'. La norme des 0.7% est alors internalisée au niveau national, et établie comme l'objectif à atteindre, non pas seulement parce que c'est obligatoire, mais également parce que c'est perçu comme juste.[1836] Le « changement » résultant de l'apprentissage est alors profond : les acteurs acquièrent une identité collective supranationale, et *« les objectifs communs viennent colorer les intérêts particuliers en transformant leurs perceptions ; non pas en effaçant les intérêts propres, mais en les imprégnant de considérations plus générales de nature à les modifier. C'est là l'effet de la socialisation »*.[1837]

Cependant, la socialisation est un phénomène subjectif, et par essence difficilement mesurable ; son importance, voire son existence, font donc débat.[1838] Par exemple, les fonctionnaires européens comptent a priori *« parmi les agents qui ont le plus intériorisé l'Europe comme un processus irréversible »*.[1839] Pourtant, les analyses divergent grandement quant à la capacité de la Commission à socialiser ses propres fonctionnaires. Relativisant le pouvoir socialisateur de l'institution, Hooghe considère ainsi que *« Commission socialization is considerably weaker than socialization outside the Commission (…) national norms (…) or diffuse national socialization decisively shape*

1833 LEWIS Jeffrey. « The Janus face of Brussels…", *op cit*, p.938.
1834 CHECKEL Jeffrey. "International institutions and socialization in Europe: introduction and framework", *International Organization*, 2005, vol 59, n°4, p.804
1835 OLSEN Johan. "Understanding institutions and logics of appropriateness: an introductory essay", *ARENA Working Paper*, n°13, August 2007, p.3.
1836 Nous avons rencontré ce type de raisonnement à plusieurs reprises dans nos entretiens : les représentants des pays 'en retard' se plaignaient des circonstances de l'adoption de la décision, ou du calendrier- mais jamais de la décision en elle-même, considérée comme *« what is right for the EU »* [Entretien dans une Représentation permanente].
1837 DEVIN. « Le multilatéralisme est-il fonctionnel ? », *op cit*, p.154.
1838 Voir « Strong socialization versus no socialization », *in* BEYERS Jan. "Multiple embeddedness…", *op cit*, p.908.
1839 COURTY, DEVIN, *op cit*, p.56.

officials' views on European norms».[1840] Au contraire, Suvarierol affirme que *« qualitative accounts point to powerful effect of socialisation (…) Commission officials are cosmopolitans who are already not typical representatives of their national cultures when they arrive at the EC, and they become less so by being exposed to colleagues of all nationalities on a daily basis (…) the nationality of the Commission officials is their DG and their passports are supranational ».*[1841] À partir de l'exemple des END, Trondal conclut que *« the Commission is indeed a 'hothouse for supranationalism' »*,[1842] capable non seulement de socialiser (ses propres fonctionnaires) à une identité du « nous » communautaire, mais également de re-socialiser (les fonctionnaires nationaux détachés).

Sans prétendre à une quelconque validité scientifique, notre propre analyse des coulisses de la Commission – fondée sur dix-sept entretiens,[1843] de nombreuses conversations informelles, et surtout sur une observation participante pendant cinq mois[1844]- tend à accréditer l'hypothèse d'une socialisation intense. À la DG DEV en particulier, quels que soient la nationalité, l'unité ou le grade, les fonctionnaires semblent adhérer à une même conception de leur rôle : *« améliorer l'aide de la Commission, et créer une véritable Europe du développement ».*[1845] Deux normes cardinales -plus de développement et plus d'Europe- constituent le socle d'un *« ethos commun »*[1846] acquis au gré d'une expérience partagée. S'affirme ainsi une *« identité-loyauté »* à la DG, définie comme une *« loyauté de l'individu qui agit de façon à défendre les intérêts d'une organisation à laquelle il s'identifie ».*[1847] Dès lors, l'on peut supposer que l'intériorisation de ce rôle et de cette identité du « nous » contribue à expliquer l'*entrepreneurship* ambitieux de la DG DEV.

En outre, la capacité de la Commission a 're-socialiser' semble bien réelle, comme en témoigne un(e) END : *« Après avoir vécu l'expérience de la Commission, je voudrais y rester, même si le salaire est moins élevé. C'est beaucoup plus facile de travailler ici : on communique, les différents nationalités ne posent pas de problème, et on participe à un effort commun».*[1848] La loyauté n'est néanmoins pas nécessairement transférée ; elle peut également être démultipliée. Un(e) autre END nous confie ainsi : *« Honestly, I'm far more impressed by the Commission -and by its aid programme- than I expected. I*

[1840] HOOGHE Liesbet. "Several roads lead to international norms, but few via international socialization: a case study of the European Commission", *International Organization*, 2005, vol 59, n°4, p.887-888.
[1841] SUVARIEROL Semin. *Beyond the myth of nationality : a study on the networks of European Commission officials.* Doctoral Thesis, Utrecht University, October 2007, p.165 et 173. Suvarierol explique que, de par leur parcours et leur volonté de travailler dans les institutions communautaires, ces « cosmopolitains » sont déjà « pré-socialisés ».
[1842] TRONDAL Jan. "Is the European Commission a 'hot house' for supranationalism? Exploring actor-level supranationalism", *Journal of Common Market Studies*, 2007, n°5, p.1128.
[1843] Voir Annexe : Liste des entretiens
[1844] Dans le cadre d'un stage au Cabinet du Président Barroso de mars à juillet 2006.
[1845] Entretien à la DG DEV.
[1846] L'expression est d'Antonio CASSESE.
[1847] GRAVIER Magali. "D'une loyauté à l'autre. Éléments d'analyse sur le statut de la fonction publique européenne (1951-2003)", *Politique européenne*, 2003/3, n°11, p.83]. L' *« identité-loyauté »* s'oppose à la *« loyauté du mercenaire ».*
[1848] Entretien à la Commission.

think it will have an impact when I go back home, and I've already sent very positive feedback on the work here to my national administration».[1849] Le phénomène n'est donc pas anodin, puisque son impact est ressenti jusque dans les États membres, dont les perceptions peuvent ainsi être altérées.

À cet égard, la question de la socialisation des fonctionnaires nationaux officiant dans les Représentations permanentes et siégeant au Conseil constitue un enjeu crucial.[1850] Véritables courroies de transmission, ils font office d' *« institutional and cognitive interface between the national and Community levels ».*[1851] D'une part, c'est par eux que les gouvernements défendent leurs préférences et participent à la décision. La mise en évidence d'un sentiment d'appartenance à une identité collective, malgré la diversité des positions nationales qu'ils représentent, permettrait d'éclairer la faculté de ces agents à fabriquer du 'consensus européen'.[1852] D'autre part, c'est également par eux que les gouvernements entreprennent d'influencer, et sont influencés en retour. En effet, ces représentants sont *« souvent capables de peser sur les positions de leur gouvernement ».*[1853] Dans l'hypothèse d'une socialisation intense, l'on peut donc imaginer qu'ils 'prêchent' dans les capitales la 'cause européenne' et convainquent leurs collègues de réviser leurs positions, voire leurs préférences. Dès lors, tout en ayant conscience des limites de l'exercice,[1854] il est important de s'interroger sur le degré de socialisation des membres du Conseil. L'intériorisation d'une identité du « nous » par ces élites concourrait à expliquer l'approfondissement de l'européanisation de la politique de développement.

[1849] Conversation informelle avec un END.

[1850] Comme en témoigne un aperçu de la littérature [outre les titres déjà mentionnés] : BEYERS Jan, DIERICKX Guido. "The working groups of the Council of the European Union: supranational or intergovernmental negotiations?", *Journal of Common Market Studies*, 1998, n°3, p.289-317 ; DUKE Simon, VANHOONACKER Sophie. « Administrative governance in the CFSP: development and practice », *European Foreign Affairs Review*, 2006, n°2, p.163-182 ; EGEBERG Morten. « Transcending intergovernmentalism ? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making », *Journal of European Public Policy*, 1999, n°3, p.456-474 ; EGEBERG Morten, SCHAEFER Guenther, TRONDAL Jarle. « The many faces of EU Committee governance ». *CES Working Paper 2003 n°4*, 34p ; HEINISCH Reinhard, MESNER Simone. « COREPER : stealthy power brokers or loyal servants to their government masters ? The role of the Committe of Permanent Representatives in a changing Union », April 2005, 25p ; LEWIS Jeffrey. « Informal integration and the supranational construction of the Council », *Journal of European Public Policy*, December 2003, n°6, p.999-1019 ; QUAGLIA Lucia, DE FRANCESCO Fabrizio, RADAELLI Claudio. "Committee governance and socialization in the European Union", *Journal of European Union Public Policy*, 2008, n°1, p.155-166 ; TRONDAL Jarle, VEGGELAND Frode. « Access, voice and loyalty : the representation of domestic civil servants in EU committees », *Journal of European Public Policy*, 2003, 10, n°1, p.59-77.

[1851] LEWIS Jeffrey. « Is the hard bargaining image of the Council misleading ? The Committee of Permanent representatives and the local elections directive », *Journal of Common Market Studies*, 1998, n°4, p.481.

[1852] Voir *supra*, Chapitre II, Première partie, Titre II/C : Derrière la façade du 'consensus'.

[1853] MAGNETTE, *op cit*, p .116.

[1854] Puisque fondé sur des témoignages subjectifs et pas assez nombreux pour constituer un échantillon représentatif.

Une autre image du Conseil

D'après Lewis, le Conseil *« combines seemingly contradictory elements of both intergovernmental and supranational construct »*.[1855] Pourtant, il existe *« a systematic bias in characterizing the Council system as a den of intergovernmentalism »*.[1856] De ce fait, la première « image » du Conseil - celle d'une enceinte de *hard-bargaining-* prévaut au détriment de la seconde -celle d'un *« collective decision-making system »*.[1857] Explorant la prise de décision au Coreper, il entreprend donc de démontrer que les deux dynamiques -intergouvernementale et supranationale- coexistent, et que le Conseil se trouve être une institution plus hybride qu'il n'y paraît.[1858] D'une certaine manière, c'est ce que nous cherchons à faire ici : après avoir analysé dans notre première partie la prévalence du « je » national au Conseil, nous tenterons de démontrer qu'il y existe également une part de « nous » européen. Il s'agit donc cette fois d'analyser notre 'arène de prédilection' (groupes de travail, ACP et surtout CODEV)[1859] non plus sous l'angle du conflit, mais sous celui de la coopération.

En premier lieu, il convient de souligner que ces groupes sont particulièrement actifs : *« le rythme peut être très soutenu, avec des réunions quasi-quotidiennes, ou plus calme, ce qui est rare. En moyenne, on se réunit deux fois par semaine »*.[1860] En outre, le contact est maintenu en permanence par le biais de mailing-lists servant à partager l'information. En fonction des affinités et des nécessités,[1861] les membres se rencontrent ou se téléphonent hors du contexte formel des réunions. Par exemple, les représentants issus des NEM *«often make calls on the basis of personal relationships or to the 'big' states, because they know stuff. They don't need us, but we need them, and they help. I often call the British representative. I know my NMS colleagues usually swear by the French »*.[1862] Ces contacts leur sont précieux, car ils leur permettent d'apprendre les rouages tout en créant des liens. La question est de savoir si la densité des interactions conduit à l'émergence d'un *« sense of community »* tel que théorisé par Deutsch, c'est-à-dire caractérisé par un *« we-feeling »* et un *« perpetual process of mutual attention, communication, perception of needs and responsiveness in the process of decision-making »*.[1863] Si elle

---

1855 LEWIS Jeffrey. « Informal integration and the supranational construction of the Council», *op cit,* p.996.
1856 *Ibid*, p.996.
1857 LEWIS Jeffrey. « Is the hard bargaining image of the Council misleading ?... », *op cit*, p.481.
1858 Travaux de LEWIS, mais également : BOSTOCK David. "Coreper revisited", *Journal of Common Market Studies*, 2002, n°2, p.215-234 ; HEINISCH, MESNER. "COREPER : stealthy power brokers or loyal servants…" *op cit.*
1859 Il n'existe pas (à notre connaissance) d'étude spécifique sur les groupes 'développement'. Par contre, deux articles consacrés en 2006 aux groupes PESC (JUNCOS, POMORSKA, *op cit* ; DUKE, VANHOONACKER, *op cit*) constituent un utile point de référence, d'autant que les conclusions en termes de socialisation diffèrent sensiblement.
1860 Entretien dans une Représentation permanente.
1861 C'est evidemment le cas des représentants LMCs, qui se concertent systématiquement.
1862 Entretien dans une Représentation permanente NEM.
1863 DEUTSCH Karl. *Political community and the North Atlantic area: international organization in the light of historical*

demeure difficile à 'prouver', nous testerons l'hypothèse de l'existence de ce *« we-feeling »* dans les groupes de travail du Conseil en lien avec la politique de développement.

Les échos recueillis vont tous dans le même sens : *« la socialisation est très bonne au CODEV et dans le groupe ACP ».*[1864] Dans l'un comme l'autre groupe, *« il y a un véritable esprit de corps»,*[1865] ce qui semble contribuer à faciliter la négociation. Au CODEV par exemple, *« We now [2007] have a very good group. Many new people arrived at the same time and we have been growing together, as well as learning from those who've been there longer. We work very well together. »*[1866] Naturellement, la teneur et la densité des liens sont aléatoires, puisque *« it depends very much on the people ».*[1867] Comme l'on ne peut capturer que des instantanés, la portée de l'analyse est relativement limitée.[1868] Néanmoins, l'on sait qu'en moyenne, les représentants restent en poste trois à quatre ans[1869] ; ils se connaissent donc bien, ce qui permet d'instaurer en général un climat de confiance et de solidarité. D'après l'un d'eux : *« On est tous dans le même bateau : on doit parfois défendre des positions auxquelles on n'adhère pas, ou dont on sait qu'elles sont isolées. On a aussi tous le même objectif, qui est d'arriver collectivement au meilleur accord possible sans perdre la face individuellement. Alors on essaye de s'entr'aider ».*[1870] Ce faisant, *« on arrive à travailler à 27 et à développer une vision commune ».*[1871] Un fonctionnaire national en poste dans une capitale ironise sur cette dynamique bruxelloise : *« au CODEV, c'est toujours super consensuel, tout le monde est beau et gentil, ça marche fort ».*[1872]

À première vue, ce jugement détone avec notre analyse précédente des coulisses du CODEV, qui a souligné les conflits et incompatibilités « derrière la façade du consensus ».[1873] Néanmoins, rappelons que nous avions également conclu que le groupe s'apparente à une *« problem-solving arena ».*[1874] C'est là que réside tout le paradoxe : *« development is a very difficult field, and there are a lot of extremely conflictual issues. Yet there is a consensual atmosphere in the group, and we always find a compromise ».*[1875] Nous pouvons donc supposer que la socialisation des membres permet de réconcilier ces deux versants apparemment contradictoires.

---

experience. Princeton: Princeton University Press, 1957, p.37.
[1864] Entretien dans une Représentation permanente [traduction personnelle].
[1865] Entretien dans une Représentation permanente.
[1866] Entretien dans une Représentation permanente.
[1867] Entretien dans une Représentation permanente.
[1868] La question a été posée, avec des réponses similaires, sur une période de 19 mois (juin 2006 à décembre 2007).
[1869] Il semble que les NEM connaissent un taux de *turn-over* plus important, ce qui contribue indéniablement à accentuer leur marginalité dans ces groupes.
[1870] Conversation informelle au Conseil.
[1871] Entretien dans une Représentation permanente.
[1872] Entretien dans un Ministère national.
[1873] Voir *supra*, Chapitre II, Première partie, Titre II/C : Derrière la façade du 'consensus'.
[1874] *Ibid.*
[1875] Entretien dans une Représentation permanente.

En effet, nous retrouvons au fil de notre analyse et des témoignages les normes informelles - *diffuse reciprocity*, *thick trust*, *mutual responsiveness*, *consensus-reflex, culture of compromise*-[1876] attestant d'une socialisation fondée sur la *logic of appropriateness*. En particulier, *« the oldest and most pervasive unwritten rule in the Council is the norm of consensus decision-making »*.[1877] Ainsi, la 'performance' d'un groupe se mesure en fonction de sa capacité à parvenir à un accord sans qu'aucun des participants ne le remette explicitement en cause, par exemple en renvoyant le dossier au Coreper ou en agitant la menace d'un vote.[1878] Au Conseil, le vote est une anomalie, un échec : le consensus est toujours l'objectif. Ainsi, un membre du CODEV se félicite : *« In the last four months, there have been no issues going to Coreper. We've dealt with everything in the group »*.[1879] De même, un membre du groupe ACP s'étonne : « *In the year I've been there, we've always found a consensus. Sometimes we send dossiers to the Coreper, but I've never seen a vote »*.[1880] De tels résultats s'expliquent par l'intériorisation d'un code de conduite qui récompense les 'bonnes' pratiques et sanctionne les attitudes jugées 'inappropriées'.

L'exemple des 'novices' est révélateur. À la suite de chaque élargissement, les nouveaux membres doivent faire le laborieux apprentissage des *« unwritten rules for collective decision-making »*.[1881] En effet, s'ils ne maîtrisent et n'internalisent pas les codes, ils courent le risque de l'exclusion. Par exemple, certains représentants NEM avaient après leur adhésion tendance à s'arc-bouter sur leurs positions nationales, adoptant une attitude défensive (refus de s'engager financièrement, de délier l'aide, d'accorder une priorité à l'Afrique…) excluant toute possibilité de compromis. Les autres membres leur ont alors signifié qu'un tel comportement était 'inapproprié': *« Some NMS were treated like black sheep because they wanted to bargain, not argue. They didn't make any effort to work towards a consensus, and in return nobody tried to help them»*.[1882] Au contraire, *« other NMS used persuasive arguments to justify their position and explain their domestic constraints, and so they were accomodated »*.[1883] Comprenant que les stratégies 'agressives' n'étaient pas (ou rarement) payantes, les nouveaux représentants se sont donc 'mis en conformité' avec les normes de la communauté : *« they've become less radical (…) now seek approval of their colleagues (…) and resort to EU*

[1876] LEWIS Jeffrey. "The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure", *Journal of European Public Policy*, June 2000, vol 7, n°2, p.282. Ces éléments apparaissent tant dans notre analyse de la négociation que de la socialisation dans les groupes de travail.
[1877] LEWIS Jeffrey. « Informal integration and the supranational construction of the Council», *op cit,* p.1007.
[1878] Cela n'empêche pas, nous l'avons vu, que le 'consensus' soit 'passivement' contesté lorsqu'il n'est pas mis en œuvre malgré un accord (apparent) de principe.
[1879] Entretien dans une Représentation permanente. La période en question est septembre-décembre 2007.
[1880] Entretien dans une Représentation permanente [différent du précédent].
[1881] LEWIS Jeffrey. « Informal integration and the supranational construction of the Council», *op cit,* p.1006.
[1882] Entretien dans une Représentation permanente.
[1883] *Ibid.* Ce serait par exemple le cas de Malte, qu'on ne peut par ailleurs soupçonner de 'peser' lourd.

values to present their position ».[1884] L'on pourrait qualifier cet apprentissage d'instrumental, l'objectif étant de rendre plus acceptable dans la forme une position inchangée sur le fond. Il semble néanmoins qu'il soit également cognitif, la défense de l'intérêt national étant désormais marquée par l'intériorisation d'un 'intérêt européen': *« The European interest has become sort of a mantra. Our job is still to defend the national interest, but now we do and think differently, trying to achieve both. For example, when we want to bring attention to the East, we try to think in terms of European interest, not just ours. And when others explain that helping Africa is in the European interest too, we listen. I think we've convinced, and we've been convinced too ».*[1885] Cette citation permet de saisir le caractère inter-subjectif d'un processus itératif de négociations qui ne peut être réduit à une simple série de séances de marchandages.

En effet, plus qu'une simple arène de négociation, le groupe de travail s'apparente à une communauté 'deutschienne' pour les acteurs qui y participent. Il devient une instance de création collective, au sein de laquelle chacun est investi de la *« dual responsibility to deliver the goods both at home and collectively at the EU level ».*[1886] En ce sens, le multilatéralisme est intégré comme une valeur en soi, la capacité à donner naissance à un accord collectif étant considérée comme un indicateur de réussite au même titre que la satisfaction des préférences 'individuelles'. C'est également un lieu de socialisation où *« the formal and informal rules (…) conspire to create a sense of 'we feeling' and community ».*[1887] Les membres de cette communauté sont unis par le sentiment de partager des valeurs et une identité communes (la vision inscrite dans le *Consensus*), ainsi qu'une même conception de la vocation[1888] et du rôle de l'Union à l'international. Solidaires dans leur quête d'un consensus optimal, ils partagent *« a certain amount of devotion to a common entreprise ».*[1889] Exposés en permanence aux arguments de leurs collègues (nationaux et communautaires), ils apprennent à mieux connaître et prendre en compte dans leur propre position les contraintes et intérêts des 'autres'. Leurs perceptions comme leurs comportements sont ainsi modifiés à la lumière de leur expérience singulière : *« their reference framework is not only national but increasingly Europeanized ».*[1890]

[1884] JUNCOS, POMORSKA, *op cit*, p.12.
[1885] Conversation informelle au Conseil.
[1886] LEWIS. « Is the hard bargaining… », *op cit*, p.484.
[1887] TONRA, *op cit*, p.749.
[1888] Voir Chapitre I, Seconde partie, Titre II/A : Une vocation internationale consubstantielle au projet européen
[1889] SMITH Michael. "Conforming to Europe: the domestic impact of EU foreign policy co-operation", *Journal of European Public Policy*, 2000, vol 7, n°4, p.617.
[1890] DUKE, VANHOONACKER, *op cit*, p.176.

Des répercussions nationales

Si le changement est perceptible à Bruxelles, l'est-il pour autant dans les capitales ? S'agit-il d'un épiphénomène, confiné aux élites du microcosme bruxellois, devenues *« particulièrement europhiles au regard de leurs positions nationales beaucoup plus dures »*[1891]? Ou ces élites sont-elles au contraire en mesure d'avoir un impact significatif sur lesdites positions nationales ? En principe, les fonctionnaires nationaux siégeant à Bruxelles *« are controlled by the instructions received from the domestic political leadership »*.[1892] Dans la pratique, il semble néanmoins que les Bruxellois puissent, dans une certaine mesure, influencer les positions des gouvernements qu'ils représentent.[1893]

Il convient dès lors de poser la question : qui écrit et/ou influence les instructions ? Il n'existe pas de réponse univoque : les situations varient en fonction des traditions diplomatiques, des relations interpersonnelles, et de la sensibilité politique des dossiers. À des degrés divers, les représentants que nous avons pu interroger font néanmoins tous état d'un *« bon dialogue »*[1894] et de *« quite a lot of leeway »*,[1895] y compris lorsqu'il existe un système formel de coordination des instructions (à l'image du SGAE français). Leurs réponses sont bien sûr à prendre avec précaution, dans la mesure où ils ont pu être tentés d'exagérer leur rôle.[1896] Certains d'entre eux mettent l'accent sur le fait que la décision demeure clairement aux mains des capitales : *« I can disagree and try to make them change their minds, but the mandate is that they give the final instructions »*.[1897] D'autres au contraire affirment disposer d'une quasi-totale autonomie : *« I write my own instructions and they usually stay as such »*.[1898] La plupart enfin soutient que *« la politique est élaborée de manière concertée »*,[1899] dans le cadre de discussions durant lesquelles *« we influence each other »*.[1900]

Fin connaisseurs des dynamiques du groupe au sein duquel ils opèrent, les 'Bruxellois' peuvent par exemple prévenir leur administration si une position n'a aucune chance d'aboutir, et suggérer des modifications en conséquence. Ils peuvent également tenter d'infléchir au préalable

---

1891 Entretien dans une Représentation permanente.
1892 BEYERS Jan, TRONDAL Jarle. "How nations 'hit' Europe: ambiguity and representation in the European Union", *West European Politics*, November 2004, vol 27, n°5, p.925.
1893 Pour une réflexion sur la question de la délégation de l'autorité aux 'agents' de Bruxelles, et une analyse comparée (France/Suède) des processus d'instruction, voir : LARUE Thomas. *Agents in Brussels. Delegations and democracy in the European Union*. Doctoral thesis, Department of Political Science, Umea University, 2006, 393p.
1894 Entretien dans une Représentation permanente.
1895 Entretien dans une Représentation permanente.
1896 Pour trois pays (FR, IT, UK), nous avons pu confronter la 'version RP' et la 'version Ministère'. Elles concordaient à deux reprises, alors que dans un troisième cas, le restitution des rôles différait significativement.
1897 Entretien dans une Représentation permanente.
1898 Entretien dans une Représentation permanente.
1899 Entretien dans une Représentation permanente.
1900 Entretien dans une Représentation permanente.

des instructions jugées *« indéfendables »*,[1901] afin de ne pas entacher leur crédibilité auprès de leurs pairs. S'ils échouent à convaincre leurs capitales avant d'entamer les négociations, ils peuvent par la suite, avec la complicité de leurs collègues, *« exaggerate the resistance encountered and the magnitude of our isolation, in order to push our governement to agree to the others' position »*.[1902] Enfin, la forme compte parfois autant que le fond, et *« il y a monde dans la lecture des instructions »*.[1903] En ayant recours à des effets de mise en scène, *« people have developed mechanisms for evading unreasonable or inappropriate instructions, ignoring or weakening them »*.[1904] Un représentant peut ainsi, au gré de ses inflexions ou de formules convenues, indiquer qu'il se distance de ses instructions et encourager la discussion. Les possibilités sont donc multiples, et il semble indéniable que *« oui, ils ont de l'influence »*.[1905]

Cette influence favorise-t-elle l'européanisation de la politique de développement ? Il serait probablement exagéré de l'affirmer. Cependant, *« the strength of the socialisation process in Brussels (…) can often lead to national officials in the Representation defending a European position »*.[1906] Plusieurs représentants semblent ainsi avoir contribué à convaincre leurs gouvernements, *« en faisant la pédagogie de la position de la Commission »*,[1907] de soutenir le *Consensus*, et plus particulièrement la première partie sur la « vision de l'UE pour le développement ».[1908] D'autres sont parvenus à rediscuter des instructions trop inflexibles lors du débat sur l'efficacité de l'aide.[1909] Ainsi, *« the diplomats sometimes act as 'change agents' in relation to their own administration »*.[1910] En raison de la particularité de leur position, *« they take an active part in the process of Europeanisation of national foreign policies in both directions : promoting national policy goals at the European level, and national adaptation»*.[1911] L'on peut dès lors véritablement parler d'apprentissage transformateur, dont les effets se font ressentir non seulement *sur* les agents eux-mêmes, mais également *par* eux.[1912]

Si les Bruxellois – fonctionnaires de la Commission et des Représentations permanentes (des groupes de travail au Coreper)- sont exposés à une socialisation particulièrement intense, les fonctionnaires des administrations nationales participent également à l'*« increasingly dense,*

1901 Entretien dans une Représentation permanente.
1902 Entretien dans une RP. C'est la technique dite du *plotting* [LEWIS, « The Janus face… », *op cit*, p.951].
1903 Entretien dans une Représentation permanente.
1904 HEINISCH, MESNER, *op cit*, p.12. Voir aussi : LEWIS, "Is the 'hard bargaining' image…", *op cit*, p.492.
1905 Entretien dans un Ministère national.
1906 DUKE, VANHOONACKER, *op cit*, p.176.
1907 Entretien.
1908 Entretien dans une Représentation permanente.
1909 Entretien dans une Représentation permanente.
1910 JUNCOS, POMORSKA, *op cit*, p.11.
1911 *Ibid*, p.11.
1912 Les effets de leur apprentissage peuvent d'ailleurs se faire ressentir à leur retour dans le cadre national : *« The contagion effect of the EC on national civil services refers to the influence exerted on the national administration by those who return »*. [PAGE Edward, WOUTERS Linda. « The Europeanization of national bureaucracies ? », in PIERRE Jon (ed). *Bureaucracy in the Modern State. An introduction to Public Administration*. Aldershot : Edward Elgar, 1995, p.197].

institutionalized transgovernmental communication network ».[1913] Ils sont amenés dans le cadre de leurs activités à entretenir des contacts étroits avec leurs collègues des RP, leurs homologues européens ou leurs interlocuteurs à la Commission dont ils *« passent leur temps à lire la prose».*[1914] Les allers-retours entre les capitales et Bruxelles sont fréquents, par exemple pour participer à la procédure de comitologie, siéger au Conseil en « formations capitales », ou assister à des réunions et séminaires. Dans leurs États Membres respectifs, ils font à leur tour office d'interface entre l'européen et le national. Ainsi, un fonctionnaire de l'*European Unit* du DFID explique qu'une grande partie de son rôle consiste à faciliter les interactions : *« we are the gateway for other parts of DFID and the government to interact with Europe. We highlight the opportunities of cooperation and involvement, we foster communication. We deal with people in Brussels, and try to make everyone work together».*[1915] Témoignant de la capacité transformatrice de l'apprentissage, il confie être « *certainly more convinced now than I was before »*[1916] de la nécessité d'une « Europe du développement ».

Il serait bien sûr excessif de conclure que tous les fonctionnaires de la Commission, représentants au Conseil et autres fonctionnaires nationaux…se comportent tels des europhiles béats travaillant sans relâche à européaniser la politique de développement.[1917] Ni la littérature, ni nos entretiens ne semblent indiquer que la socialisation des élites débouche sur un « transfert de loyauté » tel qu'envisagé par Haas. Néanmoins, comme le soulignent Hill et Wallace, *« thanks to intense socialization (…) from their perspective (…) the conduct of national foreign policy has moved from the old nation-state sovereignty model towards a collective endeavour, a form of high-level networking with transformationalist effects and even more potential ».*[1918] Cette transformation, sans menacer la souveraineté nationale, conduit néanmoins à ce qu'elle soit réinterprétée à l'aune de l'expérience européenne : par le biais des acteurs qui négocient en leur nom, les EM peuvent être amenés à 'européaniser' leur compréhension des enjeux, et par là-même leurs préférences. Ainsi, *« in some areas such as (…) foreign aid, the collective redefinition of sovereignty is very clearly visible and advanced ».*[1919]

Pour une minorité active et influente la « politique européenne de développement », n'est donc pas une entité abstraite, mais un projet concret auquel elle travaille quotidiennement. À travers ces élites *« qui ont pris goût au processus et à l'Europe »*,[1920] les gouvernements peuvent être

---

[1913] HILL Christopher, WALLACE William. "Introduction: actors and actions", *in* HILL. *The actors…op cit*, p.6.
[1914] Entretien dans un Ministère national.
[1915] Entretien au DFID. Dans la même veine, *« DFID staff with experience of working at the European level tend to have a more pro-European attitude »* [EDMUNDS, op cit, p.41].
[1916] Entretien au DFID.
[1917] Par exemple, une représentante au CODEV a résumé ainsi son rôle : *« I'm here to keep an eye on the Commission ».*
[1918] HILL, WALLACE. "Introduction: actors…", *op cit*, p.6.
[1919] LEWIS, « Informal integration… », *op cit*, p.1014.
[1920] Entretien dans un Ministère national.

indirectement socialisés à la 'chose européenne'. Cependant, il manque encore une pièce essentielle du puzzle : en effet, peut-on parler d'européanisation sans s'intéresser aux Européens ?

C. L'adhésion de l'opinion publique et la mobilisation de la société civile

Si l'on tentait de retracer le processus de création de la politique européenne de développement tel que nous l'avons étudié jusqu'ici, la succession (schématique) des étapes serait la suivante : d'abord, des intérêts communs sont identifiés (au gré d'interactions interne/externe); ensuite, un entrepreneur (la Commission) promeut l'action collective ; pendant que négociateurs (le Conseil) surmontent les divisions nationales ; enfin, la politique est mise en œuvre (les EM). Dans ce schéma, *« European integration is expected to result from the decisions of an enlightened elite that knows better, and will create a 'fait accompli' that will change people's perceptions ».*[1921] Autrement dit, il est attendu que la *policy* créée la *polity*. Or, d'après Guéhenno, c'est l'inverse qui devrait se produire : *« a European foreign policy requires a European polity, which will produce European interests ».*[1922] Suivant ce raisonnement, la communauté créé 'par le bas' les intérêts sur lesquels repose la politique ; une politique étrangère imposée 'par le haut' est vouée à l'échec. En d'autres termes, *« a sustainable European foreign policy (…) is a European foreign policy that enjoys the support of the European people ».*[1923] Il convient donc de s'interroger sur l'existence -ou l'absence- de soutien populaire à l'instauration et à l'approfondissement d'une politique européenne de développement.

Avant de se pencher spécifiquement sur cette politique, quelque éléments de contexte sont néanmoins nécessaires. En premier lieu, à quoi reconnaît-on l'existence d'une communauté politique (*polity*)? Selon Guéhenno toujours, *« there can be no polity without a sense of belonging, without common feelings ».*[1924] Difficilement mesurable, ce sentiment d'appartenance peut être sommairement estimé au moyen d'enquêtes d'opinions pan-européennes telles que menées dans le cadre de l'*Eurobaromètre*.[1925] En 2007, seuls 49% des Européens se disent attachés à l'UE, contre 91% à leur pays. Les Belges (65%) et les Polonais (63%) sont les plus attachés, alors que les Britanniques (27%) et les Chypriotes (25%) ferment le peloton. Des six pays fondateurs, seuls les Néerlandais (32%) sont en dessous de la moyenne, alors que les Luxembourgeois (58%), Français, Italiens (57%) et Allemands (52%) sont raisonnablement, mais certes pas inconditionnellement, attachés au projet auquel ils participent depuis plus de cinquante ans.

[1921] GUEHENNO Jean-Marie. "A foreign policy in search of a polity", *in* ZIELONKA Jan (ed). *Paradoxes of European foreign policy*. The Hague : Kluwer Law International, 1998, p.32.
[1922] *Ibid,* p.30.
[1923] *Ibid*, p.32.
[1924] *Ibid*,p.31.
[1925] *L'opinion publique dans l'Union européenne*, Eurobaromètre standard n°69, printemps 2008, p.68-74.

L'indicateur 'émotionnel' *(« sentiment d'attachement à l'UE »)* est complété par un autre plus 'rationnel' (*« soutien à l'appartenance à l'UE »*). En 2007, 58% des Européens estiment que l'appartenance à l'UE est une bonne chose, au premier rang desquels les Luxembourgeois (82%) et les Néerlandais (79%), ainsi que les Polonais et les Roumains (71%). En revanche, seuls 34% des Britanniques sont satisfaits.

Il apparaît clairement au vu de ces indicateurs que le *« sense of belonging »* est pour le moins ténu, l'identification au « je » national demeurant bien plus forte que celle au « nous » européen. Certains Européens -les Britanniques en particulier- mettent à mal l'idée d'une communauté au sein de laquelle, comme Monnet l'avait souhaité, les hommes seraient « unis ». Cela dit, l'exemple néerlandais démontre qu' *« il n'y a pas nécessairement de lien entre attachement à l'UE et jugement sur les bienfaits de son appartenance »*.[1926] Ainsi, l'on peut imaginer que les Européens adhèrent à une politique spécifique parce qu'ils la jugent nécessaire et bénéfique. D'ailleurs, dans le même *Eurobaromètre*, 70% des Européens se disent favorables à une politique étrangère commune et 76% à une politique de sécurité et de défense commune. Il semble donc qu'il existe, à défaut d'un *« we feeling »* analogue à celui des élites (apprentissage cognitif), un véritable mandat en faveur d'une action extérieure de l'UE (apprentissage instrumental). La socialisation des populations européennes à l'Europe est nettement moins intense que celles des élites ; leur apprentissage est donc plus laborieux. La *polity* n'est qu'émergente, ou *« partial »*[1927] selon l'expression de Wallace mais l'on en décèle des indications certaines.

Une opinion publique favorable à l'action européenne dans le développement

Les liens entre opinion publique et aide au développement sont notoirement ambigus. D'une part, la menace de l'opinion est souvent invoquée par les dirigeants pour justifier la parcimonie des dépenses d'APD : un État ne pourrait pas dépenser plus de ce que consentent ses citoyens. Le spectre du contribuable national est particulièrement présent dans le cadre européen : l'opinion publique sert de *« bouc émissaire de la baisse de l'APD »*,[1928] ou tout du moins de prétexte au refus de faire transiter davantage de ressources par le canal collectif.[1929] D'autre part,

---

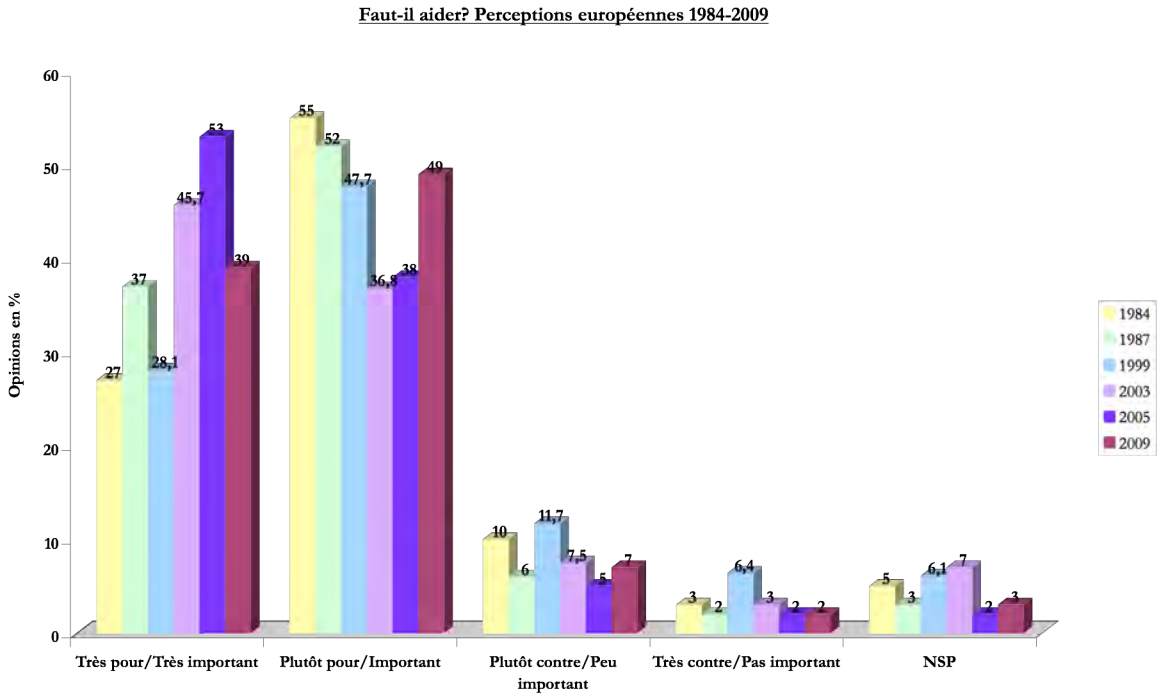
[1926] *Ibid*, p.71.

[1927] WALLACE William. "Post-sovereign governance: the EU as a partial polity", *in* WALLACE Helen, WALLACE William, POLLACK Mark (eds). *Policy-making in the European Union* [5th edition], 2005, p.483-503.

[1928] McDONNELL Ian, SOLIGNAC LECOMTE Henri-Bernard, WEGIMONT Liam. « APD et opinion publique dans les pays de l'OCDE », *Problèmes économiques*, octobre 2003, n°2829, p.6. À ce sujet, voir également : GERMAN Tony, SMILLIE Ian, RANDEL Judith, HELMICH Henny. *Public attitudes and international development co-operation*. Paris : OECD, 1998, 172p [en particulier p.159-164]; RYE OLSEN Gorm. « Public opinion and development aid : is there a link ? ». *Centre for Development Research Working Paper*, 2000, 24p [en particulier p.15-17].

[1929] Un exemple parmi tant d'autres : HOWARD Michael. *A new deal for Europe*, Berlin 12 February 2004. "*As someone who is genuinely concerned with the need to give British taxpayers value for money, and to alleviate global poverty, I see a compelling case for increasing national control over overseas aid and development"* [l'orateur était alors leader du parti Tory].

les sondés sont soupçonnés de 'bien' répondre afin de se donner bonne conscience. La menace agitée par les politiques comme le soutien exprimé par les citoyens sont donc probablement exagérés. Ceci étant dit, les opinions recueillies dans le cadre des sondages européens sur l'aide au développement sont cohérentes sur une longue période, ce qui tend à étayer la leur crédibilité.[1930] Tous indiquent en effet que les Européens soutiennent la politique de développement en général et son incarnation européenne en particulier.



Sur une période de vingt-cinq ans, une large majorité se dégage en faveur de l'aide au développement : les opinions positives sont de 82% en 1984 ; 89% en 1987 ; 75,8% en 1999 ; 82,5% en 2003 ; 91% en 2005 et 88% en 2009.[1931] Ce soutien est confirmé par les enquêtes nationales d'opinion : 76% des Espagnols considèrent que la coopération au développement est un *« impératif moral »,*[1932] et 69% des Français estiment qu'il est *« normal d'aider les pays en développement même si la France rencontre des difficultés budgétaires ».*[1933] S'inquiétant justement de l'impact de la crise financière sur le soutien à la politique de développement, la Commission commandite

---

[1930] Sources : *Les Européens et l'aide au développement*, Eurobaromètre spécial n°21, 1984, 135p ; *Les Européens et l'aide au développement en 1987*, Eurobaromètre spécial n°37, 1988, 102p ; *Les Européens et l'aide aux pays en développement*, Eurobaromètre spécial n°50.1, 1999, 67p ; *L'aide aux pays en développement*, Eurobaromètre spécial n°58.2, 2003, 98p ; *Attitudes envers l'aide au développement*, Eurobaromètre spécial n°222, 2005, 163p ; *L'aide au développement en période de crise économique,* Eurobaromètre spécial n°318, octobre 2009, 65p.

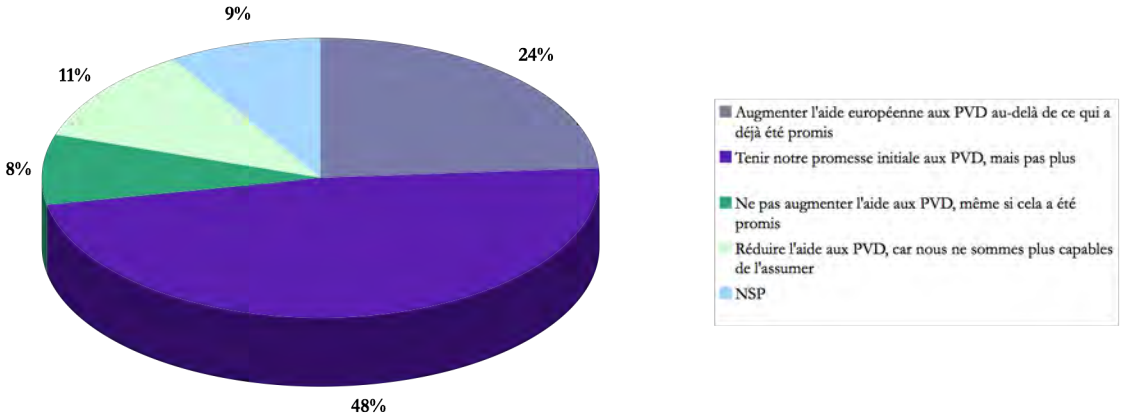
[1931] En 1984 et 1987, la question posée était « Êtes vous pour ou contre aider les pays du Tiers Monde ? ». En 1999, 2003 2005 et 2009, la question portait sur l'importance d'aider les populations pauvres à se développer.

[1932] FUNDACION CAROLINA. *Barómetro 2008. La cooperación al desarollo en la opinión pública española*, 2009, p.46.

[1933] AFD-IFOP. *Les Français et l'aide au développement.* Édition 2008, 2008, p.9.

un *Eurobaromètre spécial* à ce sujet en 2009.[1934] Si l'importance accordé à l'aide accuse un léger repli entre 2005 et 2009 (particulièrement dans la proportion de « très important »), seuls 7% des Européens estiment que l'aide de l'Union est trop élevée.[1935] La crise financière semble ainsi n'avoir qu'un impact limité : 72% des Européens estiment que l'UE doit au minimum honorer ses engagements ; près d'un tiers (24%) sont même favorables à ce qu'elle aille au-delà.[1936]

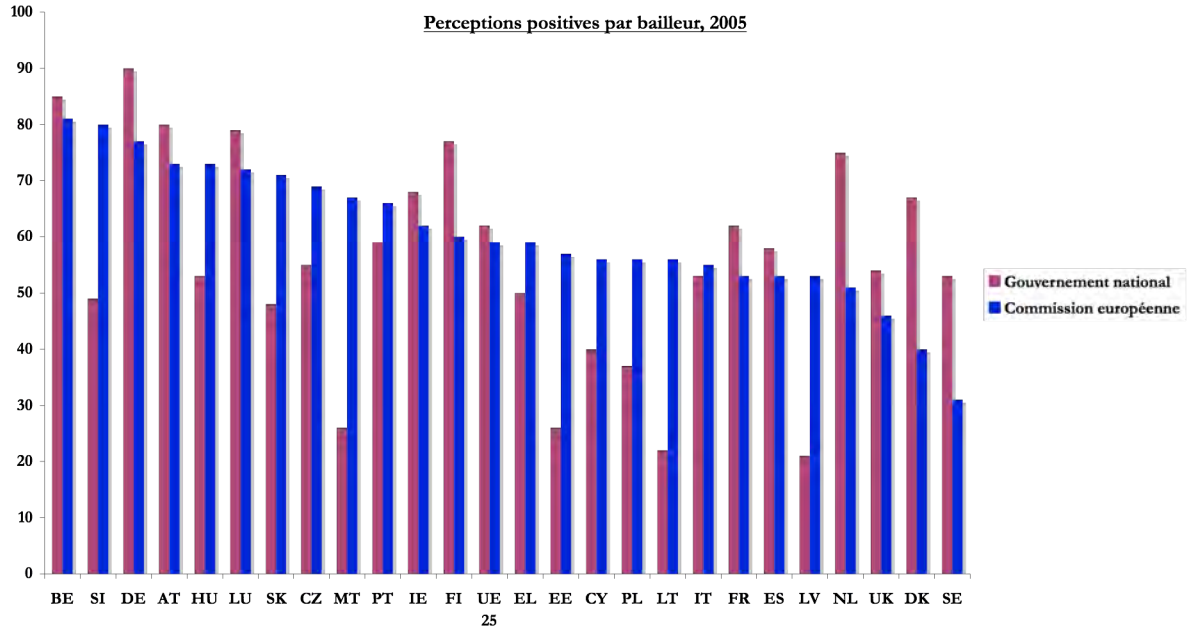
L'UE s'est engagée à augmenter le niveau de l'APD. Au vu de la situation économique actuelle, laquelle des propositions suivantes se rapproche le plus de votre opinion?



De plus, la préoccupation des Européens pour le développement semble confirmée lorsque la question est posée autrement. Interrogés sur les motivations de l'aide, ils invoquent en premier lieu la nécessité de *« contribuer à la stabilité globale »* (29%).[1937] En effet, les citoyens de l'Union jugent que la pauvreté (66%) est le *« most serious problem currently facing the world »*,[1938] devant la crise économique (52%), le changement climatique (50%) et le terrorisme international (42%). Le tableau présenté, toutes précautions gardées, est donc celui d'un soutien massif à la coopération au développement.

[1934] Source : *L'aide au développement en période de crise économique*, Eurobaromètre spécial n°318, octobre 2009, 65p. Voir Annexe XXXIV: Opinion publique européenne et développement pour plus de détails.
[1935] *Ibid*, p.24.
[1936] *Ibid*, p.27.
[1937] *Ibid*, p.30.
[1938] *European's attitudes towards climate change*. Special Eurobarometer n°313, July 2009, p.7.

Dans ce cadre, il est intéressant de se pencher sur les perceptions qu'ont les Européens de l'aide de la Commission vis-à-vis de celle leur propre gouvernement.[1939] De façon indirecte, cela permet de voir si le fameux contribuable est véritablement « attaché » à ce que la politique de développement soit menée au niveau national plutôt qu'européen :



L'on peut d'abord remarquer que les performances sont relativement comparables : l'aide nationale recueille 62% d'opinions positives, contre 59% pour l'aide européenne. Dans 13 (CY, CZ, EE, EL, HU, IT, LT, LV, MT, PL, PT, SI, SK) des 25 États membres, les citoyens ont une opinion plus positive de l'aide européenne que nationale. Cependant, à l'exception de l'Italie et du Portugal, ce sont tous des NEM, dont les politiques sont encore embryonnaires en 2005. Les Allemands (77%) jugent positivement l'action de la Commission, alors que les Français (53%) sont plus circonspects. Les quatre piliers du groupe *like-minded*, (DK, NL, SE, UK) ont les perceptions les moins positives de l'aide communautaire, ce qui tend à confirmer leur réputation 'anti-européenne'. Néanmoins, seuls les Suédois (31%) semblent avoir une perception résolument négative ; les Britanniques (46%) et les Néerlandais (52%) donnent *grosso modo* la moyenne à la Commission. Enfin, il ne semble pas exister de relation inverse entre appréciation nationale et européenne : en Allemagne (90%/*77%*), en Belgique (85%/*81%*), en Autriche (80/*73%*), et au Luxembourg (79%/*72%*), les perceptions sont unanimement positives.[1940]

[1939] Source : Eurobaromètre spécial n°222, *op cit*, 2005, p.34.
[1940] Les chiffres en italiques indiquent la performance de l'aide communautaire.

Allant plus loin, un sondage mené en 2007 auprès des citoyens des douze Nouveaux États Membres pose la question suivante : *« Est-il plus efficace que l'aide au développement soit accordée par chaque EM individuellement ou au niveau de l'UE par la Commission ? »*.[1941] Il ne s'agit plus seulement d'avoir une perception positive, mais d'envisager un transfert de loyauté à l'échelle européenne par le biais de la communautarisation. La question est intéressante, car les gouvernements NEM ont choisi de mettre sur pied leurs propres politiques de développement en se fondant en partie sur l'argument du contribuable qui en 'veut pour son argent' dans le cadre national. Or, ce sondage montre bien que la réalité est autre, et que les citoyens auraient accepté que la politique soit déléguée à la Commission : 61% des personnes interrogées considèrent en effet qu'il serait plus efficace que l'aide soit accordée par l'Union *via* la Commission, alors que seulement 16% pensent le contraire (et que 23% ne se prononcent pas).[1942]

Un tel score ne serait certainement pas atteint dans l'UE15, où les traditions nationales de coopération au développement sont plus ancrées. Néanmoins, lorsque l'on demande en 2009 aux Européens *« qui est le mieux placé pour aider les populations pauvres à se développer ? »*,[1943] l'UE occupe la seconde place, derrière l'ONU mais largement devant les EM respectifs.

	L'ONU	L'UE	Les USA	EM	La Chine	Le Japon	Autre	NSP
D'après vous, qui est le mieux placé pour aider les PVD?	33	**26**	20	**5**	2	1	2	11

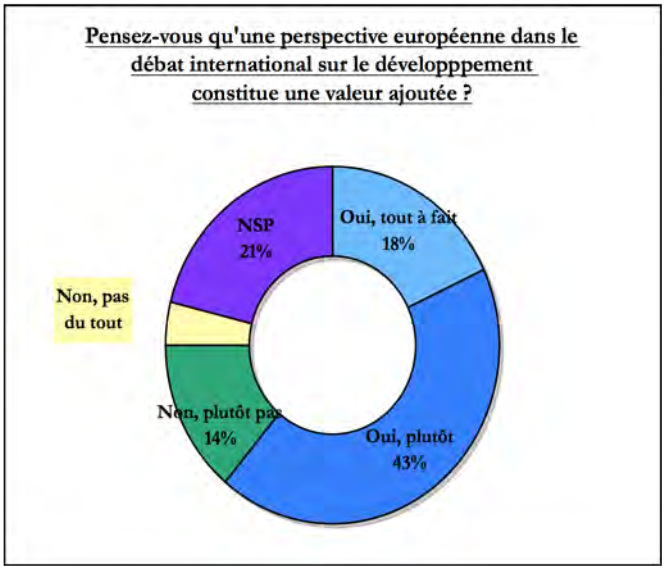
À titre de perspective, une question relativement similaire est posée dans les <u>*Eurobaromètres*</u> de 1984 à 1995. Précisément, il est demandé qui fournit l'aide *« la plus utile »* : en 1984 et en 1995 les gouvernements nationaux (12% en 1984 et 8.6% en 1995) sont jugés plus utiles que la Commission (9% en 1984 et 4% en 1995), alors qu'en 1987 la Commission (13%) les devance (11%). Cependant, ces deux acteurs sont très largement distanciés par l'ONU (26% en 1984, 30% en 1987, 40.2% en 1995) et les ONG (25% en 1984, 27% en 1987, 26.6% en 1995). Si l'ONU semble donc être systématiquement considéré comme le bailleur le plus approprié, l'on remarque que les attitudes semblent être devenues considérablement plus favorables à l'UE.

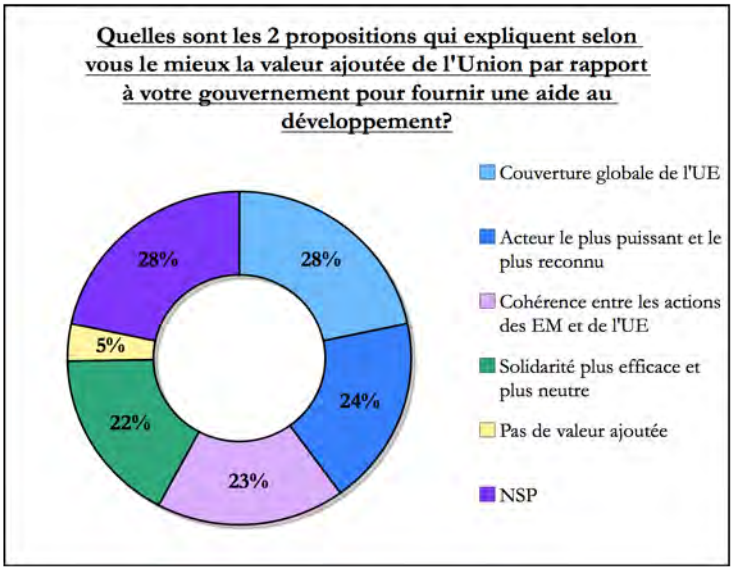
Pour comprendre ce changement, l'on dispose d'indicateurs sur la perception de l'existence et de la nature d'une valeur ajoutée de l'Union européenne dans le développement. En 2009, 61% des citoyens de l'UE27 *« s'accordent à dire que l'inscription de la coopération au développement dans la perspective de l'UE apporte une valeur supplémentaire »*.[1944] Les indécis (21%) sont plus nombreux

---

[1941] *Les citoyens des nouveaux États membres de l'UE et l'aide au développement*, Eurobaromètre spécial n°286, 2007, p.10-11.
[1942] *Ibid*, p.10-11.
[1943] <u>Source</u> : Eurobaromètre spécial n°318, *op cit*, 2009, p.35-37. Voir <u>Annexe XXXIV</u> pour plus de détails.
[1944] Eurobaromètre spécial n°318, *op cit*, p.17. Voir <u>Annexe XXXIV</u> pour plus de détails.

que les détracteurs (18%). Illustrant bien les dynamiques précédemment analysées, les Allemands sont les plus enthousiaste des 'Grands' (71%), devant des Français dans la moyenne (60%) et des Britanniques plus circonspects (53%). Contrairement à ce que l'on pourrait croire, le *'hardcore'* des LMCs reconnaît la valeur ajoutée de l'Union : avec respectivement 67% et 68%, les Néerlandais et les Danois sont au-dessus de la moyenne. Quant aux Suédois, ce sont les citoyens européens les plus enclins -à hauteur de 77% (dont 31% de *« oui, tout à fait »* et 46% de *« oui, plutôt »*)- à croire à la valeur ajoutée de l'Union dans le développement.[1945]





Lorsque la question porte sur la nature de cette valeur ajoutée,[1946] les réponses sont partagées, et un nombre élevé (28%) de personnes interrogées ne se prononce pas. En outre, l'on décompte 5% de réponses spontanées qui affirment que l'UE n'a pas de valeur ajoutée par rapport aux EM. Néanmoins, il est intéressant de voir qu'aux côtés des arguments 'altruistes' (couverture globale, cohérence, solidarité et neutralité), les citoyens européens semblent réagir favorablement (24%) à l'idée d'une Europe-puissance dans le développement – ce que l'on pourrait interpréter comme un soutien à l'affirmation collective sur la scène internationale.

En résumé, l'on peut dégager à partir des Eurobaromètres trois conclusions principales. D'abord, les citoyens européens sont traditionnellement favorables à la coopération au développement. Ensuite, l'aide de la Commission jouit d'une réputation plutôt positive, ou tout du moins comparable à celle des gouvernements nationaux : le contribuable ne semble pas manifester de biais anti-européen à l'idée d'une délégation (partielle) des activités d'APD. Enfin,

---

[1945] Eurobaromètre spécial n°318, *op cit*, 2009, p.18. Voir Annexe XXXIV pour plus de détails.

[1946] Eurobaromètre spécial n°280, *op cit*, 2007, p.26-28. Nous avons condensé les propositions pour qu'elles rentrent dans le graphique. [*"L'UE participe activement à des programmes de coopération qui couvrent pratiquement tous les PVD"*, 28% ; *"L"UE est l'acteur le plus puissant et le plus reconnu sur la scène internationale"*, 24% ; *"Cela assure une cohérence entre les actions des EM et de l'UE"*, 23% ; *"La diversité culturelle de l'UE permet une solidarité plus efficace et plus neutre avec les PVD"*, 22% ; *"L'UE n'apporte pas de valeur ajoutée (spontané)"*, 5% ; "*NSP*", 28%]

les Européens paraissent sensibles au discours sur la valeur ajoutée de l'UE. Dès lors, au vu du soutien existant, la politique de développement paraît constituer un terrain d'expérimentation fécond pour l'européanisation de la politique extérieure.

Cependant, il apparaît nécessaire de corroborer ces conclusions en s'appuyant sur des sources nationales. Malheureusement, si les quelques données exploitables tendent à confirmer les résultats des *Eurobaromètres*,[1947] rares sont les enquêtes d'opinion nationales où sont posées des questions sur le rôle spécifique de l'Union.[1948] Une exception mérite que l'on s'y attarde : le *National Committee for International Cooperation and Sustainable Development* (NCDO) néerlandais commissionne en 2008 une étude portant sur *Development cooperation in a European context*.[1949] Cette enquête est d'autant plus intéressante que les Pays-Bas se distinguent par un attachement faible à l'Union, et *a priori* un attachement fort (75% de perceptions positives) à une politique nationale considérée comme l'une des plus performantes au monde. En ce sens, les résultats surprennent : *« there is considerable need of, and more expectations concerning the role of the EU than expected »*.[1950]

En effet, 81% des personnes interrogées estiment que *« the fact that Brussels is active in development cooperation is a good thing »*,[1951] contre seulement 7% qui pensent le contraire (et 12% d'indéterminés). Comment expliquer ce résultat ? L'enquête propose une distinction intéressante entre *efficiency* et *effectiveness*. Sur la question de l'*efficiency -« how efficient are the actors in the field of development cooperation ?* »- le gouvernement national (60%) obtient un meilleur score que l'Union (50%).[1952] Par contre, en ce qui concerne l'*effectiveness -« how much can actors achieve in the field of development cooperation ?»*- l'Union (73%) devance largement le gouvernement national (55%).[1953] En d'autres termes, l'impact potentiel de l'UE est jugé bien plus élevé que celui de l'EM agissant seul. Cette différence peut être imputée au fait que les sondés considèrent que *« the EU is an authoritative institution that can have a major impact by organising cooperation. Europe can have an exemplary*

[1947] Par exemple, les Italiens considérent en 2001 que l'UE (41.3%) est préférable au gouvernement (17.3%) comme canal d'acheminent de l'aide [DOXA/FOCSIV. *Barometro… op cit*, 2001].

[1948] Enquêtes consultées : AFD-IFOP, *Les Français…op cit* ; FUNDACION CAROLINA, *Barometro…op cit* ; TNS-OBOP. *Poles about development assistance 2007*, 20p; TNS-OBOP. *Poles about development assistance 2008*, 21p.; SIDA. *Swedish viewpoints on development cooperation- Opinion 05*, February 2006, 18p ; DOXA /FOCSIV. *Barometro della solidarietà internazionale degli Italiani 2001*, 2002, n°1 ; CESPI. *Gli italiani e l'aiuto allo sviluppo. I risultati delle principali indagini nazionali e internazionali,* 2006, 30p ; COI RESEARCH for DFID. *Attitudinal tracking study February 2009,* March 2009, 47p ; COORDINATION SUD-CSA. *Paroles d'Européens : Les Français et la place de l'Europe dans le monde*, octobre 2008, 11p ; OXFAM DEUTSCHLAND. *Oxfam-Meinungsumfrage : Entwicklungspolitik in Deutschland*, März 2007, 22p.

[1949] TNS-NIPO for NCDO. Development cooperation in a European context, February 2008, 117p.

[1950] *Ibid,* p.60.

[1951] *Ibid*, p.22.

[1952] *Ibid*, p.19. Outre le gouvernement national, l'UE est devancée par les ONG internationales (72%), l'ONU (66%), les Églises (58%), les ONG nationales (52%), et la Banque mondiale (52%).

[1953] *Ibid,* p.17. L'UE se place derrière l'ONU (85%) et les ONG internationales (83%). Elle est suivie de la BM (72%), des Etats-Unis (67%), du FMI (63%), des ONG nationales (58%) et des compagnies commerciales (55%).

function in the field of solidarity ».[1954] L'accent est mis sur le surcroît d'influence, de ressources et de cohérence engendré par l'existence d'une politique de développement à l'échelle européenne.[1955] Ainsi, non seulement l'action de l'UE est jugée positivement, mais les Néerlandais attendent et souhaitent qu'elle agisse davantage. Allant dans le même sens, un responsable suédois estime que *« depuis peu, on commence à comprendre le besoin d'Europe, on perçoit la nécessité de travailler ensemble à l'international. L'action extérieure est un défi que les Suédois comprennent, particulièrement le développement».*[1956] L'hypothèse d'un solide soutien populaire au projet d'une « Europe du développement », semble donc corroborée, y compris auprès des citoyens d'EM pourtant réputés rétifs à l'européanisation.

Ceci étant dit, il convient de tempérer quelque peu nos conclusions : si l'opinion publique est globalement favorable, elle n'est que très peu mobilisée, voire apathique. En 2007, seuls 4% des Européens savent précisément ce que sont les Objectifs du Millénaire, et à peine 6% sont au fait de l'existence du *Consensus européen pour le développement*.[1957]

L'européanisation de la société civile : l'exemple des ONG de développement

Dans ce contexte, la société civile joue un rôle crucial : *« institutions do not by themselves produce a polity (…) more will depend on the initiatives of the civil society itself : the development on a Europe-wide basis, of non governmental organisations may achieve more in transforming public spirit and contributing to the creation of a policy ».*[1958] La société civile –qui regroupe les 'citoyens actifs' par opposition à une 'opinion publique passive'- peut ainsi contribuer à servir de relais entre la *policy* décidée par le 'haut' et la *polity* qui la subit ou la soutient par le 'bas'. Il convient donc, à l'instar de Sanchez-Salgado et Woll, d'*« insister sur le rôle des acteurs non-étatiques dans les transformations européennes à travers leurs activités politiques ».*[1959] Pour ce faire, l'on abordera ici la question de l'européanisation de la société civile à travers l'exemple des ONG de développement (ONGD).[1960]

[1954] *Ibid*, p.57.
[1955] *Ibid*, p.25.
[1956] Magnus ROBACH, ancien directeur général de la coopération européenne auprès du Premier ministre suédois, lors de la Journée d'Études du Conseil d'État sur *« Les administrations nationales et l'Union européenne »*, Paris, 2007. Cette citation est confirmée par le placement en tête des Suédois dans le sondage sur la valeur ajoutée (voir *supra*).
[1957] Eurobaromètre spécial n°280, *op cit*, 2007, p.14 et 20. Pour les OMD : 80% n'en ont jamais entendu parler, 14% ont entendu mais ne savent pas exactement de quoi il s'agit, 4% savent ce que c'est et 2% ne se prononcent pas. Pour le Consensus, les proportions sont respectivement de 73%, 19%, 6%, et 2%.
[1958] GUEHENNO, *op cit*, p.33.
[1959] SANCHEZ SALGADO Rosa, WOLL Cornelia. « L'européanisation et les acteurs non-étatiques », *in* PALIER Bruno, SUREL Yves (eds). *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée.* Paris, 2007, p.148. Pour aller plus loin : SANCHEZ SALGADO Rosa. *L'européanisation de la société civile : les associations d'intérêt général face à l'Europe.* Thèse pour l'obtention du doctorat en Science Politique, IEP Paris, dir. Renaud Dehousse, 2006, 426p. Pour une perspective plus générale, l'on peut également se reporter à : BALME Richard, CHABANET Didier, WRIGHT Vincent. *L'action collective en Europe.* Paris: Presses de Sciences-Po, 2002, 542p.
[1960] À ce sujet, voir : CARBONE Maurizio. "Theory and practice of participation: civil society and EU development policy", *Perspectives on European Politics and Society*, 2008, vol 9, n°2, p.241-255 ; MONTAGNER Maxime. *Stratégies et*

Les ONGD s'intéressent très tôt à l'Europe, qui leur fournit de nouvelles opportunités de financements. En 1976, alors que la politique de développement communautaire entre dans sa phase de mondialisation,[1961] la Commission créée une ligne de co-financement, doté d'un budget équivalent à 2.5 millions€, qui permet aux ONG de soumettre des propositions et de remporter des subventions.[1962] Dans la foulée, le « Comité de liaison des ONG de Développement auprès de l'Union européenne » (CLONG) est établi afin d'assurer la représentation des ONGD auprès des institutions communautaires. Depuis, les possibilités de financement ont exponentiellement augmenté, et le dialogue s'est graduellement intensifié. Ainsi, depuis la réforme des instruments de l'aide extérieure en 2007, les ONGD peuvent obtenir des financements (par appels d'offres) dans le cadre des programmes géographiques (ICD, IEVP, FED) et thématiques (l'IEDDH, IFS), et disposent en outre d'une ligne « Acteurs non étatiques et autorités locales dans le développement », assortie d'un budget d'1,6 milliards€ pour la période 2007-2013.

Si l'Union est initialement perçue principalement comme une source de financement, elle devient également, au fil de la « Bruxellisation »,[1963] un acteur à influencer.[1964] À l'échelle nationale, des plateformes telles que BOND au Royaume-Uni ou Coordination Sud en France consacrent désormais une part croissante de leur activité au plaidoyer européen.[1965] Certaines grandes organisations (*Oxfam International*, *ActionAid International, Caritas Europa, Care International*…)[1966] disposent de leurs propres représentations à Bruxelles, afin de mener des activités de lobbying spécifiquement destinées aux institutions et acteurs européens. Surtout, les ONGD procèdent à leur propre *« intégration européenne »*[1967] en instituant des alliances et *issue networks* (tels que théorisés par Heclo)[1968] pan-européens liés à des revendications spécifiques. L'on peut par exemple mentionner EURODAD (*European network on debt and developement*), EUROSTEP (*European*

---

répertoires d'action des ONG lors des Journées européennes du Développement, IRG, Note d'analyse, 2006 ; WANLIN Aurore. "Les ONG en Europe : facteur d'européanisation de la société civile", *Questions d'Europe n°35*, Fondation Robert Schuman, 2002, 6p ; WARLEIGH Alex. « 'Europeanizing' civil society : NGOs as agents of political socialization », *Journal of Common Market Studies*, 2001, vol 39, n°4, p. 619-639.

1961 Voir Chapitre I, Première partie, Titre III/A : « La dynamique expansionniste du double élargissement »

1962 En 2000, les propositions spontanées sont remplacées au profit d'un système d'appels d'offres.

1963 Référence à la « Brusselisation : a gradual transfer, in the name of consistency, of foreign policy-making away from the national capitals to Brussels », [ALLEN David. "'Who speaks for Europe?': the search for an effective and coherent external policy", in PETERSON, SJURSEN (eds), op cit, p.54].

1964 Voir Annexe XXVII : Lobbying et développement.

1965 Coordination Sud, « Plaidoyer- Europe » : http://coordinationsud.org/spip.php?rubrique37 ; BOND « Campaigning in Europe » http://www.bond.org.uk/pages/eu_campaigning.html.

1966 *Action Aid EU Office* : www.actionaid.org/eu/; *Oxfam EU Advocacy Office* : www.oxfam.org/en/about/offices ; *Caritas Europa* www.caritas-europa.org/ ; *Care Representation Office in Brussels* www.care-international.org/.

1967 SANCHEZ-SALGADO, WOLL, *op cit*, p.152.

1968 *« An issue network is a shared-knowledge group having to do with some aspect (or, as defined by the network, some problem) of public policy (…) Issue networks may (…) be mobilized into (...) a shared-action group (creating a coalition) or, (...) a shared- belief group (becoming a conventional interest organization) ».* [HECLO Hugh. « Issue networks and the executive establishment », in KING (ed). *The new American political system*. Washington : American Entreprise Institute, 1978, p.103-104].

Solidarity Towards Equal Participation of the People), APRODEV (*Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe*), HRDN (*Human Rights and Democracy Network*), EPLO (*European Peacebuilding Liaison Office*) ou CIDSE (*International alliance of Catholic development agencies*).[1969] Cette transformation profonde des modalités de participation politique des ONGD au débat européen aboutit en 2003 à la création de la « Confédération européenne des ONG de d'urgence et de développement » (CONCORD).[1970]

CONCORD regroupe 18 réseaux d'ONGD (*Oxfam, Action Aid, Caritas, Care, Save the Children, Terre des Hommes*…) et 22 associations nationales (tous les pays de l'UE sauf la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Lettonie et la Roumanie) représentant plus de 1600 ONGD européennes. 'Grandes' comme 'petites' ONG participent à la Confédération, ce qui témoigne de l'importance conférée à l'action collective. L'objectif principal de CONCORD est de « *renforcer l'impact des ONG européennes auprès des institutions européennes, en combinant expertise et représentation* ».[1971] La mission première, telle que décrite dans le Plan stratégique 2009-2015, est d'*« influencer les politiques et pratiques afin que l'UE et ses États membres renforcent la justice sociale, l'égalité et les droits humains partout dans le monde »*.[1972] Elle est facilité par un accès croissant aux institutions et décideurs européens.

En 2001, le *Livre Blanc sur la gouvernance européenne* souligne que *« les ONG jouent un rôle important dans la politique de développement (...) souvent un rôle de vigie pour l'orientation du débat politique »*.[1973] En 2002, la *Communication sur la participation des acteurs non-étatiques à la politique communautaire de développement*,[1974] sanctionne l'importance prise par ces acteurs et ouvre la voie à une participation croissante. Le *Rapport annuel* de CONCORD,[1975] donne un idée de la densité et la diversité actuelle des interactions entre la Confédération et les décideurs européens. La Commission, qui finance 64% de son budget de fonctionnement,[1976] est l'interlocuteur principal de CONCORD, avec qui *"les relations se sont améliorées et mieux structurées"*.[1977] Des rencontres sont organisées au plus haut niveau, le Commissaire rencontrant des représentants CONCORD environ deux fois par an, alors que des contacts réguliers sont entretenus avec les Directeurs (Manservisi, Petit, Richelle). De plus, *"les relations de travail avec EuropeAid sont fructueuses"*,[1978] les

---

1969 www.eurodad.org/ ; www.eurostep.org/; www.aprodev.net/ ; www.eplo.org/ ; www.cidse.org/
1970 Qui remplace le CLONG, dissous en 2002, en partie à cause d'un imbroglio financier avec la Commission.
1971 « À propos de CONCORD » : http://www.concordeurope.org/
1972 CONCORD. *Plan stratégique de CONCORD 2009-2015*, 2009, 9p. [*Ibid* deux citations suivantes].
1973 COM(2001)428. *Livre blanc sur la gouvernance européenne.*
1974 COM(2002)598. *Participation des acteurs non étatiques à la politique communautaire de développement.*
1975 CONCORD. *Rapport annuel 2007*, 2008, 59p.
1976 *Ibid*, p.40. Le problème de l'indépendance financière avait été soulevé à l'époque du CLONG, financé à 85% par la CE. Les membres de CONCORD financent désormais 35.93% du budget, auxquelles s'ajoutent des contributions de grandes ONG, de l'OCDE, de Fondations… Et CONCORD ne se prive pas de critiquer la Commisssion !
1977 *Ibid*, p.20.
1978 *Ibid*, p.22.

réseaux et plateformes de la société civile étant régulièrement invités *« à participer à des réunions portant par exemple sur le lancement de nouvelles initiatives, des restitutions d'études et d'évaluation … ».*[1979] Surtout, la DG DEV créé en 2007 le *Stakeholder Advisory Group on Dialogue,* dont l'objectif est d'organiser des rencontres régulières entre représentants de la Commission et de la société civile afin de débattre des grands dossiers du développement et d'*« increase the level of mutual understanding».*[1980] Signe politique fort, le Président Barroso rencontre pour la première fois plusieurs centaines de dirigeants d'ONGD (réunis sous la bannière CONCORD) le 26 mars 2009, à l'aube du G20. En septembre 2009, il convie également une délégation de la société civile afin de discuter des orientations de son second mandat.[1981]

CONCORD et ses membres entretiennent également une collaboration étroite avec leur *« traditional ally »*,[1982] le Parlement européen. Ils fournissent régulièrement leur expertise aux travaux parlementaires, participent à des auditions, mènent des activités de plaidoyer auprès des députés européens…et rencontrent deux fois par an le Président de la Commission du Développement. CONCORD participe en outre à l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE.

Enfin, la société civile dispose désormais d'un accès (certes restreint) à l'antre du pouvoir intergouvernemental, à savoir le Conseil.[1983] En 2007, des représentants de CONCORD sont invités, à l'initiative de la Présidence allemande, à participer à une réunion informelle des groupes CODEV et ACP au sujet des Accords de Partenariat Économique (APE). Par la suite, la Présidence portugaise les invite à siéger au groupe de travail *ad-hoc* « Stratégie UE-Afrique ». Des relations sont également instaurées avec le CAGRE (Conseil Affaires générales et Relations extérieures) et les Représentations permanentes. De plus, les plateformes nationales participent désormais aux Présidences de leurs États membres respectifs, à l'image de l'organisation du *« Presidency project : EU-Africa Dialogue»*[1984] par la plateforme portugaise en 2007, ou du projet *« Donnons un sens à l'Europe : solidaire et responsable »* mené par Coordination Sud en 2008.[1985] La Présidence française convie d'ailleurs le Directeur de CONCORD au *« séminaire à huis clos »*[1986] sur l'architecture de l'aide européenne qu'elle organise à Ermenonville en décembre 2008.

[1979] http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/dialogue_fr.htm
[1980] http://ec.europa.eu/development/how/relations/stakeholder_en.cfm
[1981] La rencontre entre Barroso et la *Spring Alliance* a lieu le 28 septembre 2009 à Bruxelles. La *Spring Alliance* réunit quatre plateformes majeures (CONCORD, l'*European Environmental Bureau,* l'*European Trade Union Confederation* et *Social Platform)* ainsi que de nombreuses autres organisations (http://springalliance.eu/).
[1982] CARBONE, « Theory and practice… », *op cit*, p.246.
[1983] CONCORD. Rapport annuel 2007, p.20.
[1984] http://www.plataformaongd.pt/
[1985] http://www.europe-solidairesponsable.org/
[1986] Un *« séminaire à huis clos réunissant l'élite -CE, EM, chercheurs- de la communauté européenne du développement »* [Entretien].

Sur le fond, les membres de CONCORD *« unissent leurs efforts pour (…) obliger l'UE et ses EM à rendre des comptes de sorte à ce qu'ils tiennent et dépassent leurs engagements ».*[1987] Nous avons déjà souligné l'importance de cette activité de *watchdog.*[1988] Le rapport publié annuellement par CONCORD en réponse au « paquet avril » de la Commission rencontre un écho certain dans le microcosme européen du développement. Dans la même veine, CONCORD publie en octobre 2009 un contre-rapport[1989] suite à la sortie du rapport biannuel de la Commission sur la cohérence des politiques pour le développement.[1990] Lors de nos entretiens, de nombreux interlocuteurs, communautaires et nationaux, ont attesté de l'efficacité de telles pratiques, et crédité l'influence de la société civile, notamment dans le débat sur le financement du développement.[1991] S'il ne faut pas exagérer son rôle, CONCORD a connu des succès notables, comme par exemple lorsqu'elle s'est alliée avec le Parlement européen pour contester la proposition de la Commission sur l'ICD.[1992] Par ailleurs, la Confédération et ses membres publient de nombreuses positions et études contribuant au débat sur le développement. Le *Manifeste pour les élections parlementaires européennes de 2009*[1993] témoigne ainsi de la capacité de la société civile européenne à articuler son propre « consensus» du développement.

En parallèle à leurs activités de plaidoyer et d'influence, les plate-formes européennes d'ONG de développement remplissent également une mission d'information et de mobilisation des citoyens. Au regard du degré d'ignorance affiché par les Européens dans les *Eurobaromètres*, cela s'avère particulièrement nécessaire. En 2001, à l'initiative de la Présidence belge, le Conseil adopte une *Résolution sur l'éducation au développement et la sensibilisation de l'opinion publique européenne en faveur de la coopération au développement*.[1994] Il y est souligné que *« la sensibilisation par l'éducation au développement et l'information contribue à renforcer le sentiment de solidarité internationale (…) à modifier les modes de vies en faveur du développement durable (…) et à augmenter le soutien des citoyens en faveur d'efforts supplémentaires du financement public pour la coopération au développement ».* L'importance de la question est réitérée dans le *Consensus*, où il est inscrit que *« l'UE attachera une attention particulière à l'éducation au développement et à la sensibilisation des citoyens de l'UE ».*[1995] Un document commun (UE, EM,

---

1987 CONCORD. *Plan stratégique de CONCORD 2009-2015*, 2009, p.1-2.
1988 Voir *supra* p. Chapitre II, Seconde partie, Titre I/C : Un catalyseur d'intégration
1989 CONCORD. *Spotlight on Policy Coherence Report 2009*, October 2009, 44p.
1990 SEC(2009)1137. *EU 2009 Report on Policy Coherence for Development*, 212p.
1991 Pour un inventaire (partisan) des activités de CONCORD et de leur impact, voir le *Rapport Annuel 2007*, p.7-18.
1992 Voir *supra*, Chapitre II, Seconde partie, Titre I/A : Un acteur ambitieux ; CARBONE. « Theory …», *op cit*, p.46.
1993 CONCORD. *L'Union européenne et sa responsabilité dans le monde. Manifeste pour les élections parlementaires européennes de 2009*, août 2008, 16p.
1994 13323/01. *Résolution du Conseil sur l'éducation au développement et la sensibilisation de l'opinion publique européenne en faveur de la coopération au développement*, 29 octobre 2001.
1995 *Le Consensus européen…op cit*, I.4.§3 « La participation de la société civile ».

société civile, OCDE…) présente un cadre pour l'élaboration d'une stratégie aux niveaux local, régional, national et européen.[1996] En juillet 2006, la plateforme finlandaise d'ONGD de développement (KEHYS) organise en collaboration avec CONCORD et avec le soutien de la Présidence finlandaise une *Conference on European Development Education*.[1997] Sur le même modèle, des conférences sont organisées par la plateforme slovène SLOGA à Ljubjana en juin 2008[1998] et la plateforme tchèque FORS à Prague en mai 2009. [1999]

Deux initiatives méritent également d'être signalées. Le projet DEEEP (*Development Education Exchange in Europe Project*), initié par CONCORD, *« aims to strenghten capacities for NGDOs to raise awareness, educate and mobilise the European public for worldwide poverty eradication and social inclusion »*.[2000] Pour ce faire, l'accent est mis sur une coopération accrue entre les ONGD et les autres acteurs de la société civile européenne d'une part, et entre les ONGD et les institutions européennes d'autre part. De nombreuses activités de networking et de formation sont proposées, à l'image de la *2009 Summer School on Development Education*, organisée en juin 2009 en Roumanie. Co-financé par de nombreux acteurs publics (EuropeAid, SIDA, BMZ, IPAD, DGCD…)[2001] et privés (CONCORD, APRODEV…), ce projet a donc pour double effet de resserer les liens entre acteurs européens du développement et de contribuer à éduquer l'opinion.

Mené en collaboration avec DEEEP et CONCORD, le projet TRIALOG est particulièrement intéressant. Lancé en 2002, il est financé par majoritairement par la Commission (69.4%) et l'Agence autrichienne de Développement (17.54%), et vise à *« strengthen civil society and raise awareness of development issues in the enlarged EU »*.[2002] Là encore, l'objectif est double : mobiliser l'opinion publique des NEM en faveur de la coopération au développement afin d'inciter les gouvernements à tenir leurs engagements ; et construire *« a stronger European system of international development cooperation by the integration and active participation of CSOs from new member states and accession/candidate countries on European and global level through coordination, networking, advocacy and capacity building »*.[2003] Par exemple, TRIALOG propose une 'bourse de rencontres'[2004] qui permet aux ONGD (des NEM, mais aussi de l'UE15) de partager leur expériences et de trouver des partenaires pour des projets communs. Le projet TRIALOG vise ainsi à renforcer les capacités des ONGD issues des NEM, afin qu'elles puissent à leur tour participer au débat européen,

---

1996 *Le Consensus européen pour le développement : le rôle de la sensibilisation et de l'éducation au développement*, 2007, 23p.
1997 Rapport en ligne : http://www.kehys.fi/yhteystiedot/in_english/eu_presidency_project_2006
1998 *Conference on Intercultural Dialogue in Development Education* http://www.sloga-platform.org/news/show/694
1999 *Conference on Effectiveness in Development Education and Awaraness Raising.* Rapport en ligne : http://www.fors.cz/
2000 http://www.deeep.org
2001 NB : EuropeAid (CE) BMZ (DE) ; DGCD (BE) ; IPAD (PT) ; SIDA (SE).
2002 http://www.trialog.or.at
2003 About us : http://www.trialog.or.at/start.asp?ID=89 . CSOs : *Civil Society Organisations.*
2004 Joint projects : http://www.trialog.or.at/start.asp?ID=117

influencer leurs gouvernements et éduquer leurs concitoyens aux enjeux du développement.

Les divers exemples évoqués permettent de saisir l'étendue des transformations en cours. D'une part, le domaine de l'action devient résolument européen : à mesure que l'Union s'affirme comme un acteur majeur du développement, les ONGD entreprennent d'investir le débat à Bruxelles. D'autre part, les modalités d'organisation évoluent : pour peser à Bruxelles, les ONGD des 27 s'unissent, d'abord dans le cadre d'associations nationales, puis de plateformes européennes. Elles font ainsi l'expérience de la gouvernance collective, et articulent une vision commune afin d'influencer les décideurs. Une nébuleuse d'acteurs - privés, publics, communautaires, nationaux- collabore afin de favoriser l'éducation et la sensibilisation de l'opinion publique. De nouvelles arènes de socialisation émergent ainsi, et des liens sont tissés entre le 'haut' et le 'bas', mais aussi entre l'UE15 et l'UE12. Dans une certaine mesure,[2005] la société civile s'européanise, et favorise ainsi l'européanisation de la politique de développement.

Par delà les ONG de développement : la multiplication des initiatives européennes

Nous avons évoqué les efforts récents de la Commission pour créer des ponts avec le monde de la recherche et favoriser l'émergence d'une « pensée européenne du développement ». Néanmoins, il faut souligner qu'à l'origine, l'initiative vient des chercheurs eux-mêmes.[2006] En effet, la réflexion sur l'européanisation de la recherche sur le développement est déjà engagée depuis plusieurs années.[2007] Ainsi, il existe depuis 1975 une *« Association européenne de Recherche et de Formation en matière de Développement »* (EADI), qui compte 348 membres en 2008.[2008] Ce réseau européen d'instituts, de chercheurs et d'étudiants spécialisés dans le domaine du développement vise à promouvoir et diffuser une recherche européenne de qualité ; favoriser les échanges et les contacts entre chercheurs ; et coopérer avec les praticiens et les décideurs.[2009]

De plus, les chercheurs portent une attention croissante à l'Union en tant qu'acteur du développement. Le *Centre européen de gestion des politiques de développement* (ECDPM) se consacre exclusivement à la recherche sur le partenariat UE-ACP, alors que le *German Development Institute*

[2005] Warleigh conteste l'ampleur de ces transformations en soulignant le manque de démocratie interne des ONG.
[2006] Lors de la Conférence de l'EADI [à Bonn en septembre 2005], Simon Maxwell [Directeur de l'ODI] insiste tout particulièrement sur le *« lack of European intellectual firepower in development »*. Il interpelle alors le Commissaire Michel en l'incitant à créer des ponts entre le monde de la recherche et la Commission (par exemple par le bias d'un *advisory board* de chercheurs), une proposition rejetée par son prédécesseur le Commissaire Nielson. Michel quitte la conférence en assurant qu'il « y réflechira », et l'initiative est lancée à la DEV dans les mois qui suivent.
[2007] MAXWELL Simon. "Development research in Europe: towards an (All) Star Alliance?", *Eadi Newsletter*, n°3, 2p.
[2008] http://www.eadi.org; EADI. *Rapport annuel 2008*, 2009, 27p.
[2009] http://www.eadi.org/navigation/about-eadi.html. Les groupes thématiques de l'EADI organisent des séminaires et des conférences ; la recherche est difusée par le biais de l'*EADI Book Series* et del'*European Journal of Development Research* ; une Conférence générale réunissant chercheurs, praticiens et décideurs a lieu tous les trois ans.

(DIE), l'*Overseas Development Institute* (ODI), la *Fundacion para la relaciones internacionales y el dialogo exterior* (FRIDE), l'*Institute of Development Studies* (IDS)...multiplient les publications et programmes sur la politique européenne de développement.[2010] L'on peut par exemple citer le projet *« European Policy for Global Development »* du DIE, financé par le BMZ, ou le *« European Development Cooperation Support Programme »* de l'ODI, financé par le DFID.

Ces deux dynamiques convergent et plusieurs acteurs, sous l'égide de l'EADI, participent à des projets communs. De 2003 à 2008, le projet *European Development Cooperation to 2010* (EDC2010) réunit ainsi plus de quinze instituts de recherche européens qui, à travers un site internet, contribuent à la diffusion du savoir et au débat européen.[2011] L'expérience est renouvelée et approfondie en 2008, avec le lancement du projet *European Development Cooperation to 2020* (EDC2020). La démarche est quelque peu différente : un consortium d'instituts – le DIE allemand, la FRIDE espagnole, l'IDS et l'ODI britanniques- soumet un projet de recherche à la Commission, qui accepte de le financer (dans le cadre du 7ème Programme-cadre de recherche) à hauteur de 1.3 millions€ pour la période 2008-2011. Le projet est construit autour de trois thèmes : « Nouveaux acteurs dans le développement » (mené par Sven Grimm du DIE) ; « Sécurité énergétique, démocratie et développement politique » (dirigé par Richard Youngs de FRIDE) ; et « Politique européenne de développement et changement climatique » (conduit par Leo Peskett de l'ODI). L'accent est mis sur les *policy-oriented publications*, l'objectif étant de resserrer les liens entre chercheurs, décideurs et praticiens. La *Society for International Development* (SID) organise des activités de dissémination à cet effet et le site internet permet de diffuser les travaux, ainsi que de nombreuses autres ressources, à grande échelle.[2012] Nouveau signe fort, en février 2010, les quatre plus grands instituts de recherche (ODI, DIE, FRIDE, ECDPM) publient conjointement sous le nom *« European Think-Tanks Group »* un memorandum sur la politique européenne de développement.[2013] Vingt-cinq chercheurs collaborent à cette publication, *« which stems from a shared commitment to European development cooperation, and a sense of urgency about the need to rethink policy for new and challenging times »*.[2014] Le monde de la recherche évolue donc en parallèle à celui des ONGD. Les acteurs font l'apprentissage du travail commun (y compris entre ONGD et

---

[2010] Voir : www.ecdpm.org/; www.die-gdi.de/; http://odi.org.uk/ ; http://www.fride.org/ ; http://www.ids.ac.uk/

[2011] Instituts de recherche et thinks tanks impliqués : CDS (Dublin), CESPI (Rome), EADI, ECDPM (Maastricht), Development Center (Prague), GEMDEV (Paris), DIE (Bonn), DÜI (Hambourg), ICS (Londres), IDPM (Anvers), IDS (Helsinki), ODI (Londres), FAU (Copenhague). En partenariat avec la *Society for International development* (SID) et *Europe's Forum on International Cooperation* (EUFORIC). http://www.edc2010.net/

[2012] Pour un aperçu des activités, voir : www.edc2020.eu

[2013] EUROPEAN THINK-TANKS GROUP [ODI, DIE, FRIDE, ECDPM]. *New Challenges, New Beginnings -Next Steps in European Development Cooperation*, February 2010, 94p.

[2014] *Ibid,* p.94.

recherche),[2015] par-delà les frontières et malgré le rivalités potentielles.[2016] En s'associant pour gagner en influence, ils s'adaptent à l'européanisation de la politique de développement en devenant eux-mêmes plus européens.

Ainsi, comme le souligne Radaelli, outre les processus 'verticaux' *« l'européanisation implique des processus 'horizontaux' de diffusion, d'imitation, et d'émulation (…) l'UE jouant alors le rôle de contexte, de plate-forme de diffusion ou d'agent de socialisation ».*[2017] L'on peut par exemple citer la coopérative EUFORIC créée en 1995, qui *« facilite le partage, l'accès et l'analyse de l'information en matière de coopération internationale de l'Europe »*,[2018] entre membres issus d'ONG et de réseaux (CONCORD, EADI…) d'instituts de recherche (ECDPM, ODI, ISS…) de gouvernements (France, Finlande, Norvège), ou d'autres groupements (Secrétariat ACP). Un cas concret de diffusion/imitation est fourni par le réseau *« EU Policy Coherence for Development »*. À l'origine, divers acteurs néerlandais (Ministère des affaires étrangères, ONG, Églises et Instituts de recherche) crééent un réseau dédié à *« identify incoherent EU policies, bring these to the attention of the European policymakers and suggest remedies ».*[2019] Il s'associent ensuite à des plateformes européennes (EUROSTEP et CONCORD), qui contribuent à faire connaître l'activité du réseau et à promouvoir son exemple (diffusion et émulation). Il est alors sollicité afin d'*« assist other organisations in EU member states in implementing a national Policy Coherence for Development network ».* Des coopérations sont négociées avec des organisations en Espagne, en Pologne, au Royaume-Uni et en Slovénie (imitation).

En conclusion, le développement s'avère manifestement un thème consensuel et porteur, auprès de l'opinion publique comme de la société civile. Si l'opinion est passivement favorable, la société civile est par contraste particulièrement active dans ce secteur, et déjà très 'européanisée'. S'esquissent ainsi les contours d'une 'communauté européenne du développement' dont les membres 'pensent européen', et agissent au sein de structures européennes au niveau de l'Union. Ces acteurs aux origines, motivations, affiliations et convictions diverses se rejoignent en ce qu'ils travaillent tous à construire et à influencer l' « Europe du développement ».

[2015] Par exemple le projet *« Quel futur pour l'aide communautaire ? »,* qui est une collaboration entre une ONG (ActionAid), et un centre de recherche (ECDPM). Voir : http://weca-aide-ce.eu/

[2016] Maxwell évoque en 2001 une *« collaborative competition »* [« Development research », *op cit*]. Pour ce qui est des financements, la situation est complexe. Les ONG et instituts de recherche (chacun de leur côté) sont en compétition pour remporter les appels d'offre de la Commission. Mais, vue l'ampleur des projets, la collaboration est souvent un point de passage nécessaire pour pouvoir répondre auxdits appels. La Commission a d'ailleurs la réputation de préférer travailler avec des *« umbrella organisations »*.

[2017] RADAELLI Claudio. « Europeanisation», *in* BOUSSAGUET, JACQUOT, RAVINET (dir), *op cit,* p. 194.

[2018] http://www.euforic.org/

[2019] Site très informatif du réseau : http://www.eucoherence.org/ « About the project –Strategy »

La question n'est donc pas de savoir si la *policy* précède la *polity* ou l'inverse : les deux évoluent concomitament, dans le cadre d'une *« européanisation interactive »*.[2020] L'européanisation est tout à la fois imposée 'par le haut' (les décisions prises à Bruxelles), provoquée 'par le bas' (la société civile et l'opinion publique) et transmise 'horizontalement' (au gré de la socialisation, de la coopération et de l'information des acteurs). La politique de développement européenne est ainsi appropriée par une nébuleuse d'acteurs qui participent à sa création et à son approfondissement.

Lorsqu'ils critiquent la politique et émettent des recommandations pour ses orientations futures, les membres de la société civile contribuent à créer des attentes, et plaident pour une « Europe du développement » toujours plus ambitieuse et efficace. Ils poussent ainsi les politiques à agir et à s'engager collectivement,[2021] comme par exemple dans le cas de la Conférence de Monterrey. Une dynamique d'engrenage (*Consensus*, *Code de conduite*, échéancier des 0.7%) est alors enclenchée, ce qui en retour suppose que la société civile s'implique davantage pour surveiller que les nouveaux engagements sont tenus. Le cycle étant voué à se répéter, l'européanisation de la politique de développement apparaît dès lors inéluctable. Néanmoins, le processus est compliqué, voire compromis, par l'attitude ambivalente des États membres face à une européanisation à laquelle ils participent tout en y résistant.

[2020] SANCHEZ-SAGADO, WOLL, *op cit*, p.155.

[2021] Voir par exemple : EVANS Alison, « Europe needs to act 'as one' in an increasingly uncertain world », http://blogs.odi.org.uk/blogs/main/archive/2009/05/18/europe_development_foreign_policy.aspx

Titre III. Entre adaptation et résistances : une européanisation janusienne

Dans le cadre de notre démonstration, nous envisageons l'européanisation comme un processus de changement aux « multiples facettes », conjuguant dynamiques 'verticales' et 'horizontales'. Il s'agit d'un processus interactif, alternativement accepté et/ou subi par une nébuleuse d'acteurs en mesure de l'influencer. Il convient désormais d'ajouter un degré de complexité en explorant davantage la relation entre européanisation et *multi-level governance,* définie comme *« a process in which authority and policy-making influence are shared across multiple levels of government ».*[2022] Pour ce faire, nous aborderons toujours l'européanisation sous l'angle de l'interaction ; mais au lieu de nous pencher sur les interactions entre acteurs à un niveau donné (celui de la décision supranationale à Bruxelles), nous nous intéresserons à l'interaction entre les différents niveaux de gouvernance, et particulièrement entre les niveaux européen et national.

Olsen propose ainsi d'analyser l'européanisation sous l'angle de la *« central penetration of national systems of governance »* : *« Europeanization here involves the division of responsibilities and powers between different levels of governance. All multilevel systems of governance need to work out a balance between unity and diversity, central coordination and local autonomy. Europeanization, then, implies adapting national and subnational systems of governance to a European political centre and Europe-wide norms ».*[2023] En d'autres termes, il s'agit d'analyser comment les changements advenus à l'un des niveaux de gouvernance (européen) se répercutent sur les autres niveaux (national et, dans une moindre mesure, sub-national), et d'identifier les équilibres -ou déséquilibres- qui en résultent.

A. L'européanisation (limitée) des politiques bilatérales : l'exemple français

Nous étudierons ici un cas particulier : celui de *« l'européanisation de la politique française de coopération pour le développement et ses limites ».*[2024] Pourquoi avoir choisi cet exemple ? Paradoxalement, parce que la France, à la lumière de nos développements précédents, est *a priori* l'un des États Membres le moins susceptible de se *« conformer à l'Europe »* dans le domaine du développement.[2025] La politique française est en effet caractérisée par son exceptionnalisme. Il existe en France un modèle bilatéral de coopération au développement, nourri par plusieurs décennies d'expérience et profondément ancré dans les mentalités,[2026] qui est à première vue peu

---

[2022] HOOGHES, MARKS. *Multi-level governance…op cit*, p.2. Nous y avions fait allusion en introduction de ce chapitre.
[2023] OLSEN. « The many faces… », *op cit* p.923-924.
[2024] BALLEIX Corinne. « L'européanisation de la politique française de coopération au développement et ses limites », *Questions internationales*, 2008, n°34, p.90-98.
[2025] Référence à : SMITH Michael. "Conforming to Europe: the domestic impact of EU foreign policy co-operation", *Journal of European Public Policy*, 2000, vol 7, n°4, p.613-631.
[2026] À ce sujet, l'on peut se référer à BUÉ. *Usages du bilatéralisme…op cit*, p. 16-38.

soluble dans le multilatéralisme européen. La France est considérée -et se considère- comme un pays 'à part' sur la scène européenne du développement. Pour défendre ses préférences singulières, elle adopte souvent, au Conseil comme à la Commission, la stratégie du 'cavalier seul'. Pourtant, malgré cet exceptionnalisme de forme et de fond, et nonobstant une perte d'influence notable, il semble que la France soit devenue ces dernières années à la fois plus 'pro-européenne', et plus influencée par l'Europe. Des auteurs comme Balleix et Claeys-Nivet évoquent une apparente *« inversion de tendance »*.[2027] Ainsi, *« pendant plus de trente ans, la France a influencé la conception et l'élaboration de la politique européenne de coopération au développement »*.[2028] Aujourd'hui cependant, *« la politique française (…) repose de plus en plus sur des référentiels et des modes opératoires européens »*.[2029]

L' 'européanisation-projection' traditionnelle (européanisation de la politique européenne sous influence française) serait donc graduellement complétée, voire remplacée, par une 'européanisation-réception' (européanisation de la politique française sous influence européenne). Ce versant 'réception' est défini par Ladrech comme un «*incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that the EC* [EU] *political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making »*.[2030] L'exploration de notre exemple vise donc à dévoiler comment la participation à l'Union imprègne la politique bilatérale de développement, qui s"européanise' incrémentalement. Rappelons cependant que si l'objectif est d'insister sur le changement en cours, sa portée demeure encore relativement limitée. En outre il convient de ne pas confondre processus d'européanisation, qui suppose un degré croissant d'harmonisation, et d'homogénéisation. Comme le souligne Lequesne, *« l'européanisation des ordres politiques nationaux doit être vue moins comme un processus d'adaptation que de traduction et de réinterprétation des normes communautaires par des cultures nationales porteuses de diversité »*.[2031]

De l'exceptionnalisme à l'européisme ?

Avant toute chose, il convient de replacer l'européanisation de la politique française dans son contexte. Plusieurs éléments concourent à expliquer cette transformation lors de la dernière décennie. D'abord, le 'consensus' international adopté depuis le tournant du Millénaire impose de nouvelles orientations (OMD, lutte contre la pauvreté) et de nouveaux modes de faire

---

2027 CLAEYS-NIVET Anne-Sophie. « Peut-on parler d'européanisation de la politique française de développement ? », Contribution au 4ème colloque de la Section Études Internationales de l'Association française de science politique, *Les politiques publiques internationales*, Paris, 21-22 avril 2005, p.2 [papier non publié].
2028 *Ibid*, p.2.
2029 BALLEIX. « L'européanisation… », *op cit*, p.90.
2030 LADRECH Robert. « Europeanization of domestic politics and institutions : the case of France », *Journal of Common Market Studies*, 1994, n°1, p.69.
2031 LEQUESNE Christian. « Comment penser l'Union européenne ? », in SMOUTS Marie-Claude.(ed) *Les nouvelles relations internationales: pratiques et théories*. Paris : Presses de Sciences-Po, 1998, p. 127.

(Déclaration de Paris, Agenda pour l'Action d'Accra, travaux du CAD) qui contraignent la France à ajuster son modèle bilatéral. Par exemple, le CICID annonce en 2004 une *« adaptation de nos méthodes de coopération »* qui se traduit par l'adoption de *« la logique d'une aide 'fondée sur la performance', utilisée par les banques multilatérales de développement, la Commission européenne et de nombreux bailleurs bilatéraux ».*[2032] Ceci témoigne de la perméabilité de la coopération française aux principes édictés dans les forums multilatéraux qui, s'ils ne sont pas toujours spécifiquement européens à l'origine, sont néanmoins *« repris, adaptés et parfois amplifiés dans le cadre européen ».*[2033]

Concomitamment à ces évolutions à l'échelle internationale, plusieurs vagues de réformes ont lieu en France. La plus radicale est celle de 1998 sous le gouvernement Jospin : au nom de la « normalisation » des relations franco-africaines, l'emblématique Ministère de la Coopération est supprimé et absorbé au sein d'une nouvelle *« Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement »* (DGCID) intégrée au MAE.[2034] Une seconde phase de réformes *« s'inscrit dans les débats internationaux »*[2035] et se déroule en 2004-2005[2036] : elle se traduit par une rénovation des instruments et des orientations, l'un des objectifs étant *« d'inscrire les OMD parmi les objectifs prioritaires de la politique française de développement ».*[2037] Enfin, une troisième phase est amorcée en 2007, lorsque le Président élu annonce qu'il *« est fondamental de donner une nouvelle impulsion à notre politique d'aide au développement ».*[2038] En 2009, l'organisation du Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (MAEE) s'en trouve profondément refondue.

Par ailleurs, la relation France-UE dans le développement évolue vers une plus grande symbiose. D'un point de vue quantitatif, la politique française est devenue plus 'européenne' : en 2008, la part de l'APD communautaire dans l'APD totale est de 23%, alors qu'elle était de 19% en 2004 et de 11% en 1996.[2039] D'un point de vue qualitatif, la France, à l'instar des autres États Membres, semble avoir pris conscience du potentiel de l'Union dans le champ du développement et de l'influence qu'elle avait à y gagner. Ces deux dynamiques conjuguées font que *« l'Europe représente le plus grand enjeu institutionnel (…) pour toute la coopération française ».*[2040] Or, cette 'Europe', nous l'avons vu, a profondément changé : sans revenir dans les détails, l'on mentionnera la

---

[2032] Comité interministériel de la Coopération internationale et du Développement. *Relevé de conclusions,* 20 juillet 2004.
[2033] BALLEIX, « L 'européanisation… », *op cit*, p.98.
[2034] À ce sujet, voir entre autres : BERGAMASCHI, *op cit* ; GABAS Jean-Jacques (dir). *L'aide publique française au développement.* Paris: Les Études de la Documentation française, 2005, 171p ; MEIMON Julien. *En quête de légitimité, le ministère de la Coopération (1959-1999).* Thèse pour l'obtention du doctorat en Science Politique, Université du droit et de la santé de Lille, dir. Johanna Siméant, 2008, 543p ; SEVERINO Jean-Michel. « Les trois révolutions de l'aide française », *Géopolitique africaine*, 2003, n°10, p.95-107.
[2035] *Ibid*, p.80.
[2036] Sur cette réforme, voir : COORDINATION SUD. *L'aide publique française au développement et la politique de coopération au développement : État des lieux, analyses et propositions*, 2005, p.77-109.
[2037] *Ibid*, p.80.
[2038] *Lettre de mission de MM. Nicolas Sarkozy et François Fillon adressée à M. Bernard Kouchner.* Paris, 27 août 2007.
[2039] Statistiques du CAD et du MINEFI. L'évolution n'est pas linéaire : la part était par exemple de 25% en 2001.
[2040] AFD. Conseil de surveillance de l'AFD du 18 janvier 2007. Synthèse et orientations, p.11.

réforme de l'assistance extérieure en 2000, l'adoption d'engagements financiers collectifs en 2002 et 2005, et le virage 'européen' adopté depuis le *Consensus*. Par le biais de l'accélération de l'européanisation à Bruxelles, la France est ainsi *« entraînée dans une dynamique européenne qui la conduit nécessairement à ajuster sa réflexion, son discours et ses modes opératoires »*.[2041]

Précisons néanmoins que *« l'européanisation de la politique française de développement s'opère par petites touches progressives et non de manière radicale »*.[2042] Nous tenterons donc de mettre en lumière certains des changements advenus à Paris sous l'influence de Bruxelles, tout en étant conscients de leur caractère parfois embryonnaire. La position française sur la cohérence des politiques pour le développement (CPD) fournit un exemple intéressant. La France souffre d'une réputation de 'mauvais élève' dans ce domaine, d'abord parce qu'elle est jugée *« terrible in terms of policy coherence between agriculture and development »*,[2043] mais également parce que sa politique de développement est subordonnée à d'autres objectifs de politique étrangère (le 'rayonnement' par exemple). Le CAD souligne d'ailleurs dans son *Examen* de 2008 que *« la France n'a pas de mécanisme institutionnel dédié explicitement à la cohérence des politiques pour le développement»*.[2044] Cependant, le gouvernement est amené à prendre en compte la CPD par le biais « *des mécanismes renforcés de coordination des positions françaises dans le cadre européen et de coordination de l'aide au développement »*.[2045] C'est donc par le détour européen que le débat sur la cohérence des politiques s'introduit (timidement) dans la politique hexagonale, dans le cadre d'une approche *« ciblée sur l'Europe »*.[2046]

La France s'implique également dans les travaux menés à Bruxelles, participant par exemple au «*PCD network* »,[2047] un réseau informel (CE et EM) visant à promouvoir l'échange d'expériences, de bonnes pratiques et d'analyses sur la CPD. En 2005 le MAE prend même en charge, dans le cadre du projet conjoint d'évaluation des « 3C », le financement d'une *Évaluation des mécanismes européens de promotion de la cohérence en faveur du développement*.[2048] Graduellement donc, la politique française s'imprègne de cette problématique portée (et imposée) par ses partenaires européens, s'appropriant notamment la notion afin de promouvoir la cohérence entre politique migratoire et développement à travers la notion de co-développement. Signe de l'intérêt que

---

[2041] BALLEIX, « L 'européanisation… », *op cit*, p.95.
[2042] CLAEYS-NIVET. « Peut-on parler… », *op cit*, p.3.
[2043] Entretien dans une Représentation permanente.
[2044] France : examen par les pairs des membres du CAD, 2008, p.38.
[2045] *France : examen par les pairs des membres du CAD*, 2008, p.38. SGAE : Secrétariat Général aux Affaires européennes.
[2046] Ibid, p.38.
[2047] Forum informel d'échange et d'information sur la cohérence des politiques au sein du Conseil. Institué en 2003 par la Commission et les Pays-Bas.
[2048] http://www.three-cs.net/. Il s'agit d'une initiative des départements d'évaluation de la Commission et de certains EM (UK, BE, FR, DE, NL, IE, SE, PT, IT, CZ, PL) visant à analyser la mise en œuvre des « 3C » (Cohérence, Coordination, Complémentarité) dans la politique de de l'Union. Six études thématiques sont prises en charge par un chef de file (NL ; AIDCO, ECHO, FR, UK, SE).

suscite désormais la question, un « Pôle cohérence et efficacité de l'aide publique française », chargé de veiller à la cohérence des politiques en faveur du développement, est créé au sein de la nouvelle « Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats » (DGM)[2049] lors de la réforme de l'organisation du MAEE en mars 2009.

Ce Pôle est également en charge de la mise en œuvre du *Plan d'action français pour l'efficacité de l'aide,*[2050]adopté en 2006. Là encore, il s'agit d'une innovation à mettre en relation avec l'influence décisive des travaux effectués, mais aussi de la pression exercée, à Bruxelles. Avec ce *Plan d'action,* la France s'engage à mettre en œuvre la *Déclaration de Paris* en *« privilégiant le cadre européen ».*[2051] Pour ce faire, la France travaille en étroite collaboration avec la Commission : elles élaborent par exemple conjointement un *Compendium de bonnes pratiques,* présenté au Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide.[2052] En 2008, la Présidence française et la Commission organisent la première *« Conférence sur la coordination des bailleurs de fonds de l'UE en Amérique Latine* »,[2053] dont le but est d'améliorer l'efficacité de l'aide européenne dans la région.

Une initiative illustre tout particulièrement l'attention croissante portée par la France à l'efficacité de l'aide, ainsi que la primauté accordée au cadre européen. La France et la Commission sont ainsi à l'origine de la *Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale*,[2054] qui vise à *« améliorer la cohérence, la complémentarité et l'efficacité des interventions des différentes familles d'acteurs européens qui coopèrent au niveau local (administrations, collectivités territoriales, société civile, secteur privé…) [et] à définir des principes et des modalités de coopération harmonisées ».*[2055] Initialement, le projet de Charte est destiné exclusivement aux acteurs français.[2056] Néanmoins la DG DEV, qui prépare une *Communication*[2057] sur le rôle des autorités locales dans le développement, propose d'élargir l'initiative à l'échelle communautaire et d'annexer la *Charte* à sa Communication. Dès mars 2008, en amont de sa Présidence, la France initie donc des consultations auprès des États membres[2058] et d'un groupe de travail multi-acteurs (collectivités territoriales, ONG, centres de recherche..),[2059] qui élaborent conjointement la *Charte*. Le processus

---

[2049] SEC(2009)1137. *EU 2009 Report on Policy Coherence for Development*, p.8. L'organigramme complet de la DG n'est pas disponible sur le site internet. L'information nous a été confirmée en entretien.
[2050] Plan d'action français pour l'efficacité de l'aide, 2006 , 12p.
[2051] *Ibid,* p.8.
[2052] CAD. *Compendium of good practice on division of labour.* Working Party on Aid effectiveness, DAC-EC Joint venture on the division of labour, 2008, 105p. La CE a financé, mais la France a participé aux travaux [Entretiens].
[2053] http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/index_fr.htm Toutes les présentations de la Conférence (co-organisée par la Commission), sont disponibles en ligne.
[2054] http://www.charte-coop-gouvernancelocale.eu/ [Source d'information de ce paragraphe].
[2055] *Ibid.* « Qu'est-ce que la Charte ? »
[2056] L'initiative est lancée conjointement par le MAEE et « Cités unies » http://www.cites-unies-france.org
[2057] COM(2008)626. *Les autorités locales: des acteurs en faveur du développement.*
[2058] ECDPM. *EU Member States consultation on the EU Charter on development cooperation in support of local governance. Synthesis note*, April 2008, 41p. [La consultation est commanditée par le MAEE et facilitée par ECDPM].
[2059] http://www.charte-coop-gouvernancelocale.eu/ « Le processus ». La liste des acteurs consultés est disponible.

culmine sous la Présidence française : la *Charte* est annexée à la *Communication* de la Commission,[2060] approuvée par le Conseil,[2061] et présentée lors des « Journées européennes du Développement » à Strasbourg en novembre 2008.[2062]

Claeys-Nivet met également en lumière d'autres manifestations de l'influence européenne, comme l'adoption par la France du « langage du partenariat », l'ouverture à la société civile, ou l'intégration de questions transversales telle que le « genre ».[2063] Par exemple, la problématique du « genre » est promue à l'origine par les LMCs, puis érigée en « principe commun » dans le *Consensus* en 2005.[2064] Depuis 2006, elle est devenue l'une des trois *« questions transversales »* (aux côtés de la gouvernance démocratique et du développement durable) que *« l'aide française prend en compte (…) à tous les niveaux du dispositif de coopération »*.[2065] La même année, une plateforme « Genre et Développement », composée d'une trentaine de représentants (élus, collectivités territoriales, administrations, ONG, instituts de recherche, MAEE) est inaugurée. Elle est chargé d'élaborer le *Document d'Orientation Stratégique « Genre »* , adopté en 2008.[2066] Le thème, comme la méthode, marquent une évolution notable de la politique bilatérale française, dont les orientations convergent avec celles de la Commission et de ses partenaires européens.

L'impact de l'Europe sur la politique bilatérale française transparaît de façon plus concrète lorsque l'on s'intéresse à l'adaptation du dispositif institutionnel et à l'adoption de nouvelles méthodes. En ce qui concerne le dispositif, des changements sont perceptibles au MAEE comme à l'Agence française de Développement (AFD). Pour l'AFD, l'Europe est devenue *« un enjeu prioritaire »*.[2067] L'Agence s'appuie sur des *« équipes spécialement dédiées aux problématiques européennes »*[2068] à Paris mais aussi à Bruxelles, où elle dispose désormais de sa propre représentation. Elle travaille ainsi *« en étroite collaboration avec les partenaires européens »*[2069] et s'implique directement dans le débat européen. Son bureau opère donc en parallèle (et parfois en contradiction) avec la Représentation permanente (RP). Cette dernière s'est dotée en 2004 d'un second poste de conseiller « Développement », le conseiller « Afrique » gérant jusqu'alors seul

---

2060 COM(2008)626, *op cit*. Elle est publiée en octobre 2008. Le Conseil adopte ses Conclusions en novembre.
2061 15293/08. *Conclusions sur les autorités locales commes acteurs en faveur du développement pour la réduction de la pauvreté.*
2062 COMMISSION EUROPÉENNE. *Synthèse. Journées européennes du développement, Strasbourg 15-17 novembre 2008*, p.20. Les JED 2008 avaient pour thématique principale « La dimension locale du développpement ».
2063 CLAEYS NIVET. « Peut-on… », *op cit*, p. 11, 16 et 19.
2064 Sous le nom d' « égalité des sexes », à la demande de certains EM hostile au terme « genre » (selon nos informations, la France en faisait partie, mais elle utilise elle-même le terme désormais).
2065 *Memorandum de la France sur ses politiques et programmes en matière d'aide publique au développement*, 2007, p.9-10.
2066 DGCID. *Document d'Orientation Stratégique « Genre »*, 2008, 46p.
2067 AFD. *Conseil de surveillance de l'AFD du 18 janvier 2007. Synthèse et orientations*, p.25.
2068 *Ibid*
2069 http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/AFD-Europe, « Axes stratégiques ».

l'ensemble des dossiers de développement à l'échelle européenne.[2070] L'investissement en ressources humaines[2071] est à mettre en corrélation avec l'intérêt porté, mais également avec la charge de travail croissante, étant donnée l'intensification des travaux à Bruxelles.

À Paris, l'organigramme du MAEE prend également une tournure plus européenne. En 2004, l'on nous confiait « *qu'il y a une certaine faiblesse dans le dispositif qui est mis en œuvre pour suivre la politique européenne de développement* ».[2072] Depuis, des actions ont été entreprises afin de remédier à la situation. En 2005, un *« Bureau des questions européennes »* est créé au sein de la DGCID. Il est remplacé lors de la réforme de 2009 par le *« Pôle politique européenne de développement »*, intégré à la *« Sous-direction des stratégies du développement »* de la DGM. Ce pôle a vise à assurer le suivi du FED et à *« contribuer à la présence française dans les débats relatifs à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique européenne de développement »*.[2073] Sa création *« est le signe d'une plus grande priorité accordée à l'aide européenne »*,[2074] le mandat comme les effectifs étant renforcés. C'est en son sein qu'est actuellement élaboré un document de stratégie sur la contribution française à la politique européenne, qui devrait être soumis à une consultation publique en 2010.

Si l'Europe affecte les orientations et les institutions de l'aide française, elle influence également la rénovation de ses méthodes. L'exemple le plus symbolique est l'annonce par le CICID en 2005[2075] de l'adoption d'un nouveau instrument de pilotage de l'aide : le « Document Cadre Partenariat » (DCP). Ce document, co-signé avec les pays partenaires, définit une stratégie sur cinq ans pour tous les instruments programmables bilatéraux et tous les acteurs de l'aide française. Il a pour vocation d'être utilisé dans chacun des pays de la « Zone de Solidarité Prioritaire » (ZSP). Le DCP a pour objectif de favoriser *« une meilleure complémentarité des interventions de la France avec celles de ses partenaires bilatéraux et multilatéraux, tout particulièrement la Commission européenne et les États membres de l'UE »*.[2076] Chaque DCP comprend une annexe qui *« montre comment l'aide française prend en compte les interventions des autres bailleurs »*.[2077] Explicitement modelé sur les « Documents Stratégie Pays » (DSP) de la Commission, cet instrument *« permet d'envisager un rapprochement partiel, voire une intégration ultérieure »*.[2078] Des exercices de programmation commune sont déjà menés en Haïti, en République démocratique du Congo et en République centrafricaine.

[2070] BALLEIX. « L'européanisation…», *op cit*, p.93.
[2071] Il existe également au sein de la RP une « Cellule Entreprises et Coopération », qui vise à promouvoir les entreprises et l'expertise française dans les programmes d'assistance communautaire.
[2072] Entretien [dans le cadre du mémoire de DEA].
[2073] Document interne du MAEE.
[2074] Entretien dans un Ministère national.
[2075] CICID. *Relevé de Conclusions*, 18 mai 2005.
[2076] DGCID. *Le Document Cadre Partenariat. Pour un meilleur pilotage de l'aide française au développement*, 2008, 2p.
[2077] *Ibid.*
[2078] *Memorandum de la France sur ses politiques et programmes en matière d'aide publique au développement*, 2007, p.55.

La coopération avec la Commission se fait ainsi toujours plus étroite. Afin d'appliquer les préconisations du Code de Conduite en matière de coopération déléguée, l'AFD s'est *« soumise à un audit de ses procédures opérationnelles (…) afin de pouvoir gérer des fonds communautaires. Depuis mai 2008, l'AFD peut ainsi mettre en œuvre des projets/programmes pour le compte de la Commission selon ses propres procédures »*.[2079] Elle est l'une des premières agences nationales à avoir demandé, et obtenu, l'accréditation.[2080] En septembre 2009, la France (AFD) gère 21% des coopérations déléguées par la Commission, se plaçant au second rang derrière les 37% de l'Allemagne (KFW-GTZ).[2081] En outre, la reconnaissance des procédures est mutuelle : la coopération française va ainsi déléguer à la Commission un projet d'infrastructures routières en Haïti.[2082]

L'activisme français en faveur de l' « Europe du développement »

Il convient ainsi d'opérer une distinction entre deux images de la France dans la politique européenne de développement. Dans la première partie de ce chapitre, nous avons esquissé le portrait d'une diplomatie certes influente et pro-européenne, mais quelque peu inadaptée au 'jeu' européen, parfois isolée dans des prises de position rigides, et moins disposée à coopérer (avec d'autres EM, la CE, la société civile) que certains de ses partenaires (le Royaume-Uni en particulier). Au cours de nos entretiens, l'exceptionnalisme français, particulièrement au Conseil, a invariablement été souligné et souvent déploré.[2083] Cependant, il faut distinguer l'approche de la diplomatie française à Bruxelles des efforts d'adaptation déployés par les acteurs nationaux du développement. D'une part, afin de se 'conformer à l'Europe', ces acteurs (MAE, AFD, FCI…) s'adaptent en intégrant les priorités 'appropriées', et en reconfigurant leurs dispositifs et leurs méthodes. D'autre part, *« les institutions bilatérales de développement s'engagent dans une intégration européenne directe, informelle, décentralisée, confédérale, bref 'par le bas' »*.[2084] Par le biais de l'AFD en particulier, la France multiplie les initiatives de valorisation de l' « Europe » dans les politiques

---

[2079] http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/AFD-Europe, « Les partenaires de l'AFD ».
[2080] Neuf l'ont déjà obtenu : AFD (FR), ADA (AT), BTC-CTB (BE), DANIDA (DK), DFID (UK), GTZ (DE), KFW(DE), LUX-DEV(LU), SONA (NL). D'autres sont en attente : IPAD, MAE néerlandais et finlandais.
[2081] Document interne d'EuropeAid, septembre 2009.
[2082] SEC(2009)443. *Aid effectiveness after Accra. Where does the EU stand and what more do we need to do?,* p.7.
[2083] L'une des critiques les plus acerbes porte sur l'attitude 'inappropriée' de la France au Conseil : *« Honestly, the black sheep is France. France, goes on for hours and hours, and you have to listen. They speak a lot but don't say much. You don't get what the French want from the beginning. They're neither obvious nor direct. Sometimes it can take a month to understand their red line. Usually they don't block, they send an issue to the COREPER or the Council, just to push it. They want to draw attention, to throw things at the very last minute in the negotiation »*. [Entretien dans une Représentation permanente].
[2084] SEVERINO Jean-Michel, FONTAINE VIVE Phillipe de. "Rendre plus cohérente l'aide européenne au développement", *La Tribune*, 16/03/06.

bilatérales, et offre ainsi un autre visage : celui d'un *pace-setter*[2085] de l'européanisation de la politique de développement 'par le bas' (c'est-à-dire par les praticiens nationaux).

Pour comprendre cette dynamique, il convient en premier lieu de souligner que si des clivages importants entre 'adversaires' à Bruxelles (en particulier la France et les LMCs) persistent, ils n'en demeurent pas moins surmontables. Un représentant LMC nous confie par exemple : *« I feel that we are getting closer with France. We have similar views on governance issues, and we push together for stronger language. I've also noticed in the last few months that our approaches on security and development are very close. And we very often intervene together on aid effectiveness ».*[2086] Cette convergence croissante est probablement à mettre au compte de l'influence sur les EM (France comme LMCs) de l'actuelle 'dynamique européenne' dans le développement. Severino évoque ainsi un *« mouvement de 'réconciliation' des acteurs européens de l'aide (…) peu à peu, le tournant semble pris. Un nouveau climat s'installe. La méfiance fait place à la confiance, et les confrontations latentes aux cooopérations explicites ».*[2087] Il apparaît donc opportun d'identifier quelques unes de ces « coopérations explicites » (*ad hoc* ou institutionnalisées), qui démontrent bien que, par delà les postures de négociations, les 'adversaires' européens du développement se rapprochent.

Dès 2003, la France et la Suède coopèrent pour créer conjointement un « Groupe de travail international sur les biens public mondiaux »,[2088] qui produit un rapport de référence sur la question en 2006.[2089] En 2005, en amont de la Présidence britannique, le MAE français participe avec le DFID (UK), le BMZ (DE) et le MBZ (NL) à une enquête sur les perceptions de l'aide communautaire sur le terrain, qu'ils commanditent conjointement.[2090] La coopération s'étend également à la société civile. Afin d'alimenter sa propre réflexion, l'AFD charge en 2007 l'institut britannique ODI d'une étude comparative sur les politiques et pratiques d'évaluation des agences de développement.[2091] Le département « Évaluation » de l'AFD a depuis noué un partenariat

---

[2085] Il serait intéressant (mais laborieux) de reprendre la typologie de Börzel et de classifier les EM en fonction de leur adaptation dans le cadre bilatéral aux décisions de Bruxelles.
[2086] Entretien dans une Représentation permanente LMC.
[2087] SEVERINO Jean-Michel, FONTAINE VIVE Phillipe de. "Rendre plus cohérente l'aide européenne au développement", *La Tribune*, 16/03/06.
[2088] http://www.gpgtaskforce.org/ La France et la Suède assurent le Secrétariat, sélectionnent les membres de la *Task Force,* animent le « Groupe d'amis » et les séminaires…
[2089] *Résoudre les problèmes mondiaux : la coopération internationale dans l'intérêt national.* Rapport du Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux, 2006, 82p.
[2090] *Perceptions of the European Commission's development assistance at country level: a view from the field*, Reflections n°6, University of Wolverhampton, February 2005. Dans le cadre de cette enquête menée par une Université britannique, 44 représentants des quatre EM concernés (UK, DE, FR, NL) sont interrogés (par téléphone) sur leurs perceptions.
[2091] AFD/ODI. *A comparative study of Evaluation policies and practices in development agencies.* Série Notes méthodologiques, Expost n°1, décembre 2007, 49p. Le rapport s'appuie sur cinq *'full case studies'* (DFID, SIDA, KFW, Banque mondiale, Banque africaine) et quatre '*desk-based studies'* (CE, FMI, DANIDA, Oxfam).

scientifique avec (entre autres) l'ODI, et des partenariats institutionnels avec (entre autres) les départements d'évaluation allemand (KfW) et danois (DANIDA).[2092]

Un événement particulièrement significatif advient en 2007, lorsque la France décide de rejoindre le *Multilateral Organisation Performance Assessment Network* (MOPAN).[2093] Créé en 2002, ce réseau informel de bailleurs *like-minded*[2094] réalise chaque année une enquête de perception de la performance sur le terrain d'organisations multilatérales volontaires. Pour ce faire, il s'appuie sur les réseaux d'ambassades et de missions des bailleurs membres, ainsi que sur des évaluations conjointes. L'objectif est de mettre en place, pour les bailleurs multilatéraux (Commission comprise), un système de revue par les pairs similaire à celui instauré par le CAD.

En 2006, un représentant LMC nous confiait : « *the MOPAN doesn't include all MS, and so you can wonder about the LMC inclusion/exclusion discussion. To my knowledge, we have never said to anyone that it was a closed shop. But maybe we have not been advertising enough, because France, Germany, Italy, Spain…are not part of it. And the EC, which we have invited time and time again, has been very reluctant. Maybe it will be more eager or likely to attend if those MS are in, instead of only the 'usual suspects'. Maybe it'll come out as less of a 'club'* ».[2095] Il semble qu'il ait vu juste. En 2007, la France est le premier de ces 'exclus' à rejoindre le MOPAN, et à ainsi devenir l'une des «*like-minded donor countries with a common interest in assessing the organisational effectiveness of the major multilateral organisations they fund* ».[2096] Elle est suivie par l'Allemagne (2008) et l'Espagne (2009).[2097] Parallèlement (et peut-être en conséquence) la Commission consent pour la première fois en 2008 à un audit par le MOPAN, qui dresse un bilan globalement positif de son action.[2098] Avec cette initiative, la France s'accole donc aux LMCs, tout en participant à l'approfondissement de la dimension européenne du réseau.

En sens inverse, la France est également à l'origine d'initiatives auxquelles les LMCs et d'autres États Membres adhèrent. En 2000, les coopérations techniques belge (BTC-CTB) et française (FCI) fondent le « Réseau européen d'Agences d'Assistance technique » EUNIDA.[2099] Initialement conçu comme une plateforme informelle d'échanges, le réseau devient en 2006 un groupement européen d'intérêt économique dont la *« mission consiste à exécuter des programmes de*

2092 http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/Evaluation-Capitalisation/pid/1978
2093 http://www.mopanonline.org/. Voir également le site du MAE (« Diversification des acteurs »).
2094 Pas uniquement membres de l'UE : la Norvège, le Canada et la Suisse font partie des membres fondateurs.
2095 Entretien dans une Représentation permanente LMC.
2096 http://www.mopanonline.org/ « About ».
2097 Le membership du MOPAN ne cesse de croître. En 2009, l'on compte 15 membres : 10 membres de l'UE (AT, DE, DK, ES, FI, FR IE, NL, SE, UK) ainsi que l'Australie, le Canada, la Corée du Sud, la Norvège et la Suisse.
2098 The Annual MOPAN Survey 2008. Donor perceptions of multilateral partnership behaviour at country level (World Bank, United Nations Population Fund, European Commission), 2008, 107p.
2099 *European Network of Implementing Development Agencies* (EUNIDA) : http://www.eunida.eu/

coopération en matière de gouvernance sur financement européen ».[2100] Plus précisément *« EUNIDA se positionne comme un outil à disposition de la CE pour répondre à des situations qui ne peuvent entrer dans le cadre des procédures communautaires habituelles ».*[2101] Le réseau compte neuf membres[2102] et cinq observateurs,[2103] issus de tous les blocs de la configuration européenne du développement. Dans le cadre de projets conjoints (impliquant deux à six agences), EUNIDA est intervenu depuis 2006 au Liban (deux projets), en Palestine (deux projets), en Georgie, en Haïti, au Mali et en RDC.[2104] Les agences participent en outre à des projets bilatéraux et à des échanges de personnel.

L'un des objectifs affichés d'EUNIDA est de contribuer à la visibilité européenne : *« as a pan-European grouping of agencies, EUNIDA transcends national identities to enhance the added value of Europe's development assistance (…) EUNIDA converts bilateral efforts into a single European contribution».*[2105] Le projet conjoint (CE, ES, FR) mené en Haïti en 2007 est ainsi présenté comme un *« exemple réussi d'européanisation de la coopération technique »,*[2106] qui a vocation à servir de *« cas d'école pour le réseau comme pour la coopération européenne ».* Le réseau EUNIDA poursuit ainsi un double objectif : mettre en œuvre les principes de l'efficacité de l'aide et de la division du travail et 'européaniser' l'aide technique. Le « nous » est ainsi construit 'par le bas', les acteurs bilatéraux de l'aide prenant l'habitude de *« travailler ensemble sous la bannière de l'Europe ».*[2107]

Une initiative similaire, le « Réseau des Praticiens pour une Coopération européenne au Développement »,[2108] créé en 2007 à l'initiative de l'AFD et de la KfW allemande, réunit les bailleurs de fonds européens (agences et administrations). Les treize membres du Réseau,[2109] qui représentent 70% de l'APD de l'Union, ambitionnent de construire un *« innovative European network »,*[2110] dont la finalité est *« to contribute to higher levels of effectiveness and efficiency in EU-Aid delivery for poverty reduction worldwide through enhanced cooperation between European practitioners».* Pour ce faire *« the network aims to create an environment of mutual support »*, au sein duquel la *« European donor family »* dispose d'un forum pour échanger informations, expériences et bonnes pratiques[2111];

2100 EUNIDA. Haïti, un exemple réussi d'européanisation de la coopération technique, 2008. [Brochure en ligne].
2101 Voir la page de France Coopération Internationale : http://www.fci.gouv.fr/spip.php?article89
2102 BTC-CTB (BE) ; Crown Agents (UK) ; GTZ (DE) ; EPLC (EL) ; AEIE (AT) ; FCI (FR) ; FIIAPP (ES) ; LUX-DEV (LU) et SNV (NL).
2103 AECID (ES) ; ADA (AT) ; HUNIDA (HU) ; IPAD (PT) ; DGCS (IT).
2104 Voir l'inventaire complet des projets (joints et bilatéraux) sur le site d'EUNIDA.
2105 http://www.eunida.eu/ « Added value : European visibility »
2106 EUNIDA. *Haïti, un exemple réussi d'européanisation de la coopération technique*, 2008. [*Ibid* pour la citation suivante].
2107 *Ibid*
2108 *Practioners Network of European Development Cooperation* : http://www.dev-practitioners.eu/
2109 *Austrian Development Agency* (AT) ; AECID (ES) ; AFD (FR) ; BTC-CTB (BE) ; *Czech Development Agency* (CZ) ; DFID (UK) ; EuropeAid ; GTZ, INWENT, KfW (DE) ; LUX-DEV (LU) ; *Polish Aid* (PL) et *Slovak Aid (*SK).
2110 Toutes les citations de ce paragraphe sont issues de : *The Practitioners' Network for European Development Cooperation Charter*, July 2008 [en ligne sur le site].
2111 Le Réseau facilite la communication entre ses membres *« by offering workspaces for information exchange and online interaction ».* En octobre 2009 par exemple, l'AFD annonce qu'elle est en train de mener deux études comparatives sur

participe à des formations, stratégies et activités communes ; effectue des détachements et échanges de personnels ; met en œuvre le *Code de conduite* et la *Déclaration de Paris* ; et procède à des confinancements et à des coopérations déléguées. Quatre groupes de travail,[2112] animés par un bailleur 'leader' et ouverts aux partenaires intéressés, sont également en activité. Au sein de ce Réseau qu'elle a contribué à créer, l'AFD est très active : elle siège au *Coregroup*[2113] ; anime le Groupe de travail sur la mise en œuvre du *Code de conduite* et contribue à deux autres[2114] ; et participe à des coopérations déléguées et à des cofinancements, notamment avec la KfW.[2115]

Au-delà de ces initiatives pratiques, l'AFD contribue également à relancer le débat en organisant durant la Présidence française le « *Séminaire d'Ermenonville sur l'architecture de l'aide européenne* ». Très applaudie, cette initiative vise à *« make a review of Europe's official development assistance and lay the foundations for an overhaul of Europe's development assistance policy »*[2116] à l'aune du *Consensus*, du *Code de Conduite* et du *Traité de Lisbonne*. La réflexion est ensuite poursuivie par l'ODI et le DFID, qui organisent un cycle de conférences à Londres.[2117]

L'AFD, notamment par la voix de son Directeur,[2118] se révèle ainsi être l'un des entrepreneurs les plus dynamiques de l'européanisation 'par le bas'. Ayant noué depuis de nombreuses années un partenariat privilégié avec la KfW allemande,[2119] elle dispose déjà d'une expérience significative de la coopération. Tout en défendant fermement ses prérogatives d'acteur bilatéral du développement, l'Agence adopte ainsi une orientation résolument européenne, comme en témoigne La *Feuille de route* établie par son Conseil de Surveillance en janvier 2007 :

> **L'Europe sera un enjeu prioritaire**. En effet les relations avec la Commission, la BEI et les bailleurs bilatéraux européens occupent une place particulière et essentielle. L'Agence cherchera à promouvoir, en concertation avec les tutelles, la création d'outils transversaux (EFP7, facilité eau, facilité infrastructures...) sur un mode coopératif entre instances communautaires et opérateurs des Etats membres. Elle **visera à consolider et à étendre les partenariats** dans le cadre du Réseau des Praticiens et d'EDFI pour en faire des moteurs de **l'harmonisation et de**

---

l'*accountability* des bailleurs, et propose à des 'pairs' de participer. Les résultats seront ensuite présentés au Réseau. Outre la partie visible du site, les membres ont accès à un intranet qui leur sert de *« shared workspace »*.

2112 *Climate Change, Energy efficiency and renewable energies* (KfW) ; *Institutional Development and Human Resources* (Czech Development Agency&Inwent) ; *Division of labour and Modes of delivery* (AFD) ; *Quality management* (EuropeAid).

2113 Le *Coregroup* est composé d'une troïka qui se rencontre régulièrement et coordonne le Réseau. Pour la période 2009-2010, il est présidé par l'AECID, appuyée par le DFID et de la Czech Development Agency. En tant que leaders d'un groupe de travail, l'AFD et la KfW y participent également.

2114 Ceux de la KfW et de la Czech Development Agency. Le groupe animé par l'AFD est populaire : y participent l'ADA, le BMZ, le DFID, la DG DEV et EuropeAid, la KfW ; et les MAE français, letton, grec et néerlandais.

2115 http://www.dev-practitioners.eu/co-financing.html « A 'best practice' example ».

2116 Sur le site de l'AFD :[http://www.afd.fr/jahia/Jahia/site/afd/lang/fr/aid_architecture], l'on trouve les conclusions du Séminaire ainsi que des documents de préparation. L'AFD a annoncé son intention de créer un site internet dédié à la question [http://www.euaidarchitecture.org]

2117 ODI/DFID. *Conference report. The Evolution of EU Development Cooperation : Taking the Change Agenda forward.* Whitehall Palace, 27-29 April 2009., 2009, 59p.

2118 Qui affirme par exemple la nécessité de *« créer des mécanismes qui permettent aux institutions communautaires et aux États membres de 'chasser en bande', en combinant vision, méthodes opérationnelles communes et avantages comparatifs de chacun »*. [SEVERINO Jean-Michel. « Il est urgent que l'Europe développe une vision planétaire », *Le Figaro*, 23/06/09].

2119 http://www.afd.fr/jahia/Jahia/site/afd/lang/fr/pid/2517 « L'AFD et la KfW, un partenariat privilégié »

l'optimisation de la politique européenne de développement. Elle **inscrira en priorité chaque fois que possible son activité de production intellectuelle dans un contexte européen**. Cet effort contribuera à long terme à la **constitution d'un système européen d'aide au développement fondé sur l'association des échelons communautaires et des Etats membres au travers de cofinancements, de fonds commun, et de travaux stratégiques partagés**. Dans ce cadre, les relations avec la KfW, la BEI et la Commission continueront de recevoir la priorité, tout en maintenant des liens étroits avec des bailleurs de référence (DFID, SIDA...). [2120]

Des résistances persistantes

Cependant, si l'européanisation de la politique bilatérale française de développement est tangible, les résistances à ce processus le sont tout autant.[2121] En effet, comme le rappelle Elias, *« un processus massif d'intégration va de pair avec de nombreux mouvements partiels de désintégration »,*[2122] et peut être à tout moment remplacé par *« un processus dominant de désintégration ».*[2123] Dans le cas français, le processus de 'déseuropéanisation' se traduit notamment par l'abandon implicite des engagements financiers pris à l'échelle européenne. En tant que Président de l'Union, le Président Sarkozy affirme à Doha que *« L'Europe sera au rendez-vous du 0,7% en 2015. C'est un choix politique majeur, c'est un choix politique unanime (…) avec les difficultés sociales, économiques, financières, politiques qui sont les nôtres, ce choix est un choix fondateur ».*[2124] Pour ce qui est de la France en particulier, l'échéance, qui a déjà été reportée, ne semble pas en passe d'être tenue.[2125] Un rapport parlementaire affirme ainsi que *« les dépenses d'APD poursuivront leur repli sur 2009-2011, reniant les engagements internationaux de la France ».*[2126] Alors que les pays de l'UE15 se sont engagés à atteindre la cible intermédiaire de 0.51% en 2010, il est estimé que l'APD française atteindra seulement 0.41% du RNB en 2010 et 0.42% en 2011, c'est-à-dire moins que les 0.47% de 2009.[2127] Dans ces conditions, la capacité de la France à tenir ses engagements européens peut être mise en doute[2128] : il convient donc de faire la part des choses entre la rhétorique et la mise en œuvre.

[2120] AFD. *Conseil de surveillance de l'AFD du 18 janvier 2007. Synthèse et orientations*, p.25. Le terme EDFI désigne l'Association *European Development Finance Institutions*, établie en 1992. Il s'agit du plus ancien des réseaux européens de praticiens du développement, et l'institution française PROPARCO (qui dépend de l'AFD) y est très active. L'EFDI n'est cependant pas exclusivement UE-centrique (la Norvège et la Suisse y participent).

[2121] Nous n'en donnons ici que deux exemples, mais il est entendu qu'il en existe beaucoup d'autres.

[2122] ELIAS. *La société…op cit*, p.218.

[2123] *Ibid.*

[2124] *Discours du Président de la République française M. Nicolas Sarkozy*, Conférence internationale sur le Financement du Développement, Doha, 29 novembre 2008.

[2125] L'objectif des 0.7% était initialement annoncé pour 2012, et a été reporté à 2015.

[2126] EMMANUELLI Henri. *Annexe n°5 : Aide publique au développement*. Assemblée nationale : Commission des Finances, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2009, n°1198, 2008, p.22.

[2127] *Ibid*, p.22. L'APD de 2009 est en fait gonflée par des remises de dette.

[2128] Dans son rapport 2009, CONCORD considère que la France n'a aucune chance d'atteindre la cible des 0.51% en 2010 (à moins de gonfler considérablement et artificiellement son APD) [CONCORD. *Lighten the load…op cit*, p.29]

Sur le terrain également, il semble que les efforts français d'application des engagements européens rencontrent des résistances.[2129] En 2006, Jean-Michel Severino explique ainsi :

« À l'AFD, on a essayé de rationaliser. Par exemple, la France a décidé de se retirer du secteur de la santé en Afrique francophone, fortement investi par la Banque mondiale et les Scandinaves, pour se concentrer sur l'éducation et sur les infrastructures. Depuis, notre gouvernement est assailli, par le lobby de la santé et par les ONG français, qui se voient privés de projets. Nous devons lutter pour préserver la sélectivité et décider de ne pas faire certaines choses. Mais nous n'y arrivons pas et le gouvernement va annoncer un retournement qui répond aux demandes de la société française. La vision de l'APD orientée vers l'efficacité se heurte à une variété d'objectifs et de rôles que l'aide joue dans une société. Sur l'harmonisation, on s'est engagés dans un certain nombre d'impasses insoutenables, sans prendre en compte les demandes sociétales ».[2130]

Cet exemple est intéressant, car il permet de voir que la rhétorique des ONGD, comme celle des gouvernements, est mise à l'épreuve lorsqu'il s'agit de se désengager d'un secteur ou d'un pays, au nom de l'efficacité de l'aide et de la coordination européenne. L'européanisation, nous l'avons vu, est un processus multi-acteurs et multi-niveaux. Or, chacun de ces acteurs et de ces niveaux est tout à la fois un facilitateur et un obstructeur potentiel. Lorsqu'un acteur est prêt à faire un compromis (l'AFD), il n'est pas pour autant dit que les autres suivront (société civile). De même, lorsqu'une décision est prise à l'un des niveaux de gouvernance (Bruxelles), elle peut être considérée comme une menace à un autre (le terrain), et donc être *de facto* inappliquée. Les résistances nationales peuvent donc mettre en péril les engagements européens, soit en sapant la dynamique d'européanisation (non-respect des engagements, déseuropéanisation), soit en la remettant en cause explicitement (retour sur les engagements, renationalisation).

Afin d'éviter les « impasses », les États membres ont d'ailleurs refusé de doter le *Code de conduite* d'une valeur juridique contraignante : *« le code est un outil d'application volontaire, souple et autocontrôlée ».*[2131] Cependant, même dans ce cadre, des incohérences se font jour. Ainsi, *« la France était ultra partante à Bruxelles (…) mais à Paris c'est difficile, quand on définit la stratégie bilatérale, qu'on en parle au cabinet et qu'on évoque la concentration géographique, c'est compliqué. On est face à des contradictions (…) et sur le terrain, c'est ultra laborieux ».*[2132] Ceci contribue probablement à expliquer l'activisme français dans les réseaux européens : en effet, ces derniers sont fondés sur une logique de partenariat informel et volontaire, par conséquent non contraignant. Ce type de démarche permet de participer à l'européanisation de façon contrôlée, en préservant les spécificités et la marge de manœuvre bilatérale. En ce sens, ils incarnent une certaine idée de l'européanisation (maîtrisée par les États membres) et résistent à une autre (la convergence sous l'égide de Bruxelles).

[2129] Nous reviendrons plus en détails sur la mise en œuvre dans le Chapitre III.
[2130] Intervention lors du colloque *« Quelle Europe du développement ? Complémentarités, cohérences, territoires ».* Paris, Maison de l'Europe, 24 novembre 2006.
[2131] 9558/07. *Conclusions du Conseil sur le Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*, 15 mai 2007. [Annexe à l'Annexe : *Code de conduite de l'UE…*]
[2132] Entretien.

Il ressort donc à la lumière de l'exemple français que les politiques bilatérales sont 'européanisées' de façon croissante, bien qu'embryonnaire. D'une part, dans le cadre du processus 'vertical', les modes de faire et de penser établis au niveau européen (et international) pénètrent graduellement le cadre national, qui s'en imprègne pour se transformer. D'autre part, selon une logique 'horizontale', les partenaires européens multiplient les initiatives visant à mettre en œuvre les engagements collectifs, et à fomenter la coopération. Pourtant, cette double dynamique d'européanisation se heurte à des résistances -qui ne sont ni conjoncturelles, ni franco-françaises- susceptibles à tout moment de la freiner, voire de la renverser.

B. L'européanisation en perspective : le lancinant conflit sur le partage des compétences

La fragilité de ce processus renvoie à un problème de fond : si l'européanisation peut être entendue comme un changement vers le toujours « plus d'Europe », quelle en est la limite ? En existe-t-il même une ? En l'occurrence, la définition de l'européanisation proposée en introduction - *« an agreement on common standards and procedures for all European aid, including that of the Member States, without centralising powers »*-[2133] met en évidence une limite essentielle : l'absence d'autorité centrale, c'est-à-dire de compétence exclusive de l'Union. La « compétence partagée », qui régule les interactions entre les multiples niveaux de gouvernance, caractérise l'européanisation tout en la limitant. Elle constitue la résistance ultime, celle qui permet aux États membres, malgré l'approfondissement de la dynamique européenne, de faire prévaloir leurs prérogatives nationales et de ne pas s'engager, ou de ne pas appliquer leurs engagements.

Or, la compétence partagée -que nous avons jusqu'ici traitée comme une caractéristique intrinsèque de la politique européenne de développement- n'est pas donnée, mais construite. Pour comprendre le caractère janusien du *processus* actuel d'européanisation, il faut donc effectuer un retour vers le passé, afin de comprendre comment la *définition* de l'européanisation a été affectée par l'émergence et la résilience de la compétence partagée.

De la communautarisation à la compétence partagée : la redéfinition de l'européanisation

Dans un article séminal,[2134] Loquai propose une analyse de l'interprétation du concept d'européanisation -dans la littérature comme lors des débats politiques- appliquée à la politique

---

2133 Voir *supra*, Chapitre II, Introduction. [GRIMM. *Reform in the EU's aid architecture and management…op cit*, p.5].

2134 LOQUAI Christiane. *The Europeanisation of development cooperation: coordination, complementarity, coherence.* ECDPM Working Paper n°13, October 1996. Cet article [disponible en ligne, sur le site archivé d'ECDPM], qui inspire notre analyse, est d'autant plus intéressant qu'il s'appuie sur des sources majoritairement allemandes. Il semble en effet que nombre d'auteurs d'outre-Rhin se soient penchés sur la question. Malheureusement, l'auteur de ces lignes ne maîtrise

de développement de 1957 à 1996. Elle distingue quatre phases : dans les années soixante-dix, l'européanisation/intégration est envisagée ; dans les années quatre-vingt, l'européanisation est redéfinie de manière plus pragmatique ; brièvement, à l'aube du Traité de Maastricht, l'idée de l'intégration est relancée ; depuis Maastricht et l'institutionnalisation de la compétence partagée, l'interprétation intégrationniste du concept d'européanisation est abandonnée.

Au début des années soixante-dix, *« the term europeanisation of development cooperation was used more frequently in scientific and political discussions to describe a gradual process of integration »*,[2135] qui *in fine*, aboutirait à la communautarisation. Cette possibilité est explicitement envisagée à la Commission, comme en témoigne par exemple une *Note sur la communautarisation de l'aide au développement*[2136] adressée en 1971 au Président Malfatti dans le cadre de la préparation du *Memorandum sur une politique communautaire de coopération au développement*.[2137] Confrontée aux résistances d'États membres divisés entre 'régionalistes' et 'globalistes',[2138] la Commission, bien que convaincue *« de l'opportunité de la communautarisation »*,[2139] se déclare dans le *Memorandum* *« consciente qu'une politique véritablement commune (…) ne sera possible que lorsque des nouveaux progrès importants auront été faits dans la voie de l'union économique et politique »*.[2140] Plutôt que la communautarisation immédiate, le *Memorandum* suggère donc une *« coordination progressive des politiques des États membres (…) qui devrait aboutir, à plus long terme et au fur et à mesure (…) à une véritable intégration des politiques nationales »*.[2141] Cette étape a vocation à n'être que transitoire : prévaut la conviction que l'engrenage de l'intégration fera son œuvre, l'européanisation étant alors définie comme *« a process of intense cooperation and harmonisation which will finally lead to communitization »*.[2142]

Dans les années quatre-vingt, « décennie perdue du développement », l'optimisme initial quant à la possibilité d'une communautarisation est tempéré. Seul le Parlement européen, dans son *Projet de Traité instituant l'Union européenne* de 1984,[2143] continue de l'évoquer explicitement, proposant même un échéancier : *« au cours d'une période transitoire de dix ans, l'ensemble de cette politique*

---

pas la langue de Goethe, et n'a donc pas accès à cette littérature, qui enrichirait sûrement la démonstration.

2135 *Ibid* [Nous ne pouvons indiquer de numéros de page, l'article en ligne n'existant qu'en version html].

2136 AHUE, BAC 28/1980, carton 255/3. *Note à l'attention de Monsieur le Président Malfatti, sous couvert de M. Dahrendorf : Note d'information sur la communautarisation de l'aide au développement*, 20 avril 1971.

2137 *Mémorandum sur une politique communautaire de coopération au développement…op cit.*

2138 La France est particulièrement résistante, puisqu'une communautarisation dans le cadre du politique européenne 'globale' sonnerait le glas de sa relation 'privilégiée' avec sa zone d'influence.

2139 *Note d'information sur la communautarisation de l'aide au développement, op cit.* À noter que le Parlement européen soutient également la communautarisation [BAC 28/1980, 763/1. *Résolution sur le Mémorandum de la Commission des Communautés européennes sur une politique commune de coopération au développement*, adoptée à l'Assemblée, 4 juillet 1972].

2140 *Mémorandum sur une politique communautaire de coopération au développement. Document de synthèse…op cit.*

2141 *Note d'information sur la communautarisation de l'aide au développement, op cit.*

2142 LOQUAI, *op cit.* Pour une illustration de cet état d'esprit, voir la *Déclaration de Copenhague* en Annexe XXIX.

2143 Dit « Projet Spinelli ». PARLEMENT EUROPÉEN. *Projet de Traité instituant l'Union européenne*, 14 février 1984. *Bulletin des Communautés européennes*, Février 1984, n° 2, p. 8-26.

[d'aide au développement] fait progressivement l'objet d'une action commune de l'Union ».[2144] À la Commission, l'option semble désormais écartée, le Commissaire Pisani déclarant par exemple : *« Si on me disait : supprimons les politiques bilatérales d'APD et les dix Etats membres verseront leur contribution à la CEE pour qu'il n'y ait qu'une politique européenne en direction du Tiers monde, je dirais non (…) La complémentarité des deux approches est nécessaire ».*[2145] Dans son Memorandum de 1982[2146] et une Communication de 1984,[2147] la Commission adopte une approche pragmatique prônant le *« renforcement de la cohésion des actions par un constant effort de coordination et d'harmonisation»*[2148] et la mise en place de coopérations à la carte. La décennie est ainsi marquée par l'émergence d' *« alternative concepts to europeanisation that recommended incremental change in the distribution of competence and more systematic coordination efforts ».*[2149] Le changement est important : l'européanisation n'apparaît plus comme un processus de transfert des compétences au niveau supranational, mais plutôt comme un problème de répartition optimale de l'autorité et des responsabilités.

Le Traité de Maastricht marque une étape cruciale, puisqu'il *« donne enfin à cette politique [de développement] une base juridique spécifique, assurant sa pérennité ».*[2150] En octobre 1990, le Conseil européen de Rome I souligne la nécessité d'inclure la politique de développement dans le Traité. Après avoir dans un premier temps envisagé de l'insérer dans le chapitre intergouvernemental de la PESC, il est décidé de l'inclure dans le premier pilier communautaire. En janvier 1991, la délégation néerlandaise soumet une proposition, *« qui sert de première base à la discussion ».*[2151]

Le débat sur l'européanisation est ainsi ressuscité.[2152] Sans prêcher directement la communautarisation, la Commission suggère dans son projet de Traité de laisser aux mains du Conseil la possibilité de décider de transferts ultérieurs de compétences. Dans l'intérim, elle propose d'instaurer une obligation contractuelle de coordination des politiques bilatérales qu'elle serait charger de faire respecter, éventuellement par le biais de sanctions.[2153] Certains États membres (la Belgique, l'Italie dans une moindre mesure) se déclarent *« willing to transfer far-reaching*

[2144] *Ibid*, Les relations internationales de l'Union : « Action commune », article 64§3.
[2145] "Edgard Pisani: l'Europe a besoin du Tiers Monde", *Libération*, 10/02/84.
[2146] COM(1982)640. *Memorandum de la Commission au Conseil. La politique communautaire de développement*, *op cit.*
[2147] COM(1984)174. *Pour une meilleure coordination des politiques et des actions de développement au sein de la Communauté.*
[2148] COM(1982)640, *op cit*, p.28. La Commissions *« prendra l'initiative de proposer le renforcement, chaque fois que cela s'avérera utile, de la coopération (…) dans des actions spécifiques »* [par exemple des stratégies sectorielles].
[2149] LOQUAI, *op cit.*
[2150] FRISCH. *La politique de développement de l'Union européenne. Un regard personnel sur 50 ans de coopération…op cit.*
[2151] CLOOS, *op cit*, p.346-347. La reconstitution de évènements est empruntée à cette ouvrage. À noter également que la délégation néerlandaise avait déjà milité pour l'inscription de la coopération au développement dans l'Acte Unique, mais elle n'avait alors pas été suivie par les autres États membres.
[2152] Loquai évoque notamment un débat animé au sein de la communauté scientifique allemande.
[2153] LOQUAI, *op cit* ; COM(1990)600. *Avis de la Commission du 21 octobre 1990 relatif au projet de révision du Traité instituant la Communauté économique européenne concernant l'Union politique.*

competencies in the field of development cooperation ».[2154] D'autres, comme l'Allemagne, sans y être disposés dans l'immédiat, *« do not exclude the possibility of europeanisation in the long run ».* Cependant, les Français, Danois et Néerlandais, pour des raisons différentes, défendent le maintien du *statu quo*. Les Britanniques quant à eux sont ouvertement hostiles à tout transfert additionnel de compétences. De ces divergences émerge le compromis du Traité :

Article 177 (ex.130u): La politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement est complémentaire de celles qui sont menées par les États membres (…).
Article 180§1 (ex.130x§1): La Communauté européenne et les États membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales.Ils peuvent entreprendre des actions conjointes. Les États membres contribuent, si nécessaire, à la mise en œuvre des programmes d'aide communautaires.
Article 180§2 (ex.130x§2): La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir la coordination.

L'article 177 indique clairement que la Communauté comme les États membres sont habilités à mener des politiques de développement parallèles, dans le cadre d'une compétence « partagée ».[2155] Une politique commune est donc 'officiellement' instaurée, sans pour autant que les EM ne transfèrent leurs compétences bilatérales à l'échelon européen. L'article 180§2 investit la Commission d'un mandat de coordination, rendue obligatoire par l'article 180§1. D'après Frisch, ce mandat *« fournit la clé pour l'européanisation de la coopération au développement. Il ne s'agit pas de centraliser les instruments de la politique de développement à l'échelle de l'UE, mais, plutôt grâce à une coordination systématique, de faire de la politique de la Communauté et de celles des EM un ensemble cohérent et efficace, tout en sauvegardant divers niveaux de mise en œuvre et en recherchant une division du travail ».*[2156] La possibilité de l'européanisation/communautarisation semble ainsi définitivement abandonnée. Le Traité de Maastricht consacre l'européanisation telle que nous l'entendons aujourd'hui, c'est-à-dire comme un rapprochement, par le biais de la coordination et de la division du travail, des politiques bilatérales sans centralisation des pouvoirs au niveau de l'Union.

L'ambivalence de la compétence partagée

Le Traité marque également une rupture dans la nature des interactions entre la Commission et le Conseil : des décennies de *« vide juridique basé très largement sur la confiance mutuelle »,*[2157] prennent fin au profit d'une logique de *« démarcation des compétences ».*[2158] Cependant, ladite démarcation, dont la formulation est ambiguë, fait l'objet de conflits d'interprétations. En

[2154] LOQUAI, *op cit.* [*Ibid* pour la citation suivante]
[2155] L'on emploie aussi parfois les termes de compétence « mixte » ou « parallèle ».
[2156] *Ibid*, p.27. Dieter Frisch a passé 24 ans (1964-1977 ; 1982-1993) à la DG VIII/DEV. De 1982 à 1993, il en est le Directeur général. Figure historique de la politique de développement européenne, il est désormais consultant.
[2157] *Ibid*, p.56
[2158] *Ibid*, p.57.

effet, les modalités du partage entre politiques « complémentaires » ne sont pas clarifiées.[2159] Paradoxalement, si le terme est employé dans le Traité, *« il a fallu attendre l'après Maastricht pour que son sens précis fasse l'objet de discussions approfondies ».*[2160]

Il est inscrit à l'article 177 que la politique de la Commission *« est complémentaire »* de celles des États membres. Si l'on en croit le dictionnaire, cela revient à dire que cette politique *« constitue un complément »*,[2161] c'est-à-dire *« ce qu'il faut ajouter à une chose pour la rendre complète ».*[2162] Une lecture littérale (défendue par plusieurs EM) semble donc indiquer que la politique communautaire complète les politiques bilatérales, *« comme si [elle consistait] à boucher les trous laissés par les États membres ».*[2163] Cette interprétation *« à sens unique »*[2164] d'une complémentarité sans réciprocité est toutefois écartée par la Commission. Plutôt que de parler de politique *« complémentaire »,* la Commission réoriente le débat vers le concept de « complémentarité », qui devient dans l'après Maastricht *« l'objet d'interminables discussions entre les parties concernées».*[2165]

Si la distinction sémantique peut paraître anodine, elle permet à la Commission de proposer une toute autre interprétation de l'Article 177. En effet, *« la Commission estime que la complémentarité (…) ne peut être réalisée qu'à la condition que les politiques communautaires et nationales s'inspirent d'objectifs communs, que ces objectifs communs soient traduits et transposés, au niveau sectoriel et opérationnel, en mesures communes et que l'efficacité des interventions tant nationales que communautaires soit évaluée conjointement ».*[2166] Dès lors, le Traité de Maastricht doit conduire à un *« rapprochement progressif et complémentaire au niveau communautaire des politiques de coopération au développement des États membres ».*[2167] Ce n'est donc plus la politique communautaire qui est complémentaire des politiques bilatérales, mais toutes les politiques (CE et EM) qui sont unies, sur un pied d'égalité, dans un « rapprochement » placé sous le signe de la complémentarité. Dans cette acceptation, l'objectif de complémentarité, associé à l'obligation de coordination et au mandat conféré à la Commission en ce sens (Article 180), ouvre la voie à l'européanisation/rapprochement, voire même à l'européanisation/communautarisation.

[2159] Voir : LOQUAI, op cit ; DACOSTA Lisa, JADOT Yannick, SINDZINGRE Alice. "Complementarity of the European Union policies on development cooperation. First elements of analysis and recommendations for evaluation", *in* HOEBINK (ed), *The Treaty of Maastricht and Europe's development co-operation…op cit*, p. 97-135 ; SCHRIJVER Nico. " 'Triple C' from the perspective of international law and organisation: Comparing the League of Nations, United Nations system and the European Union experiences", *in* HOEBINK (ed), *op cit,* p. 63-97.
[2160] JORNA Marc. « La complémentarité entre les politiques de développement de l'UE et de ses États membres : une nouvelle approche de fond ou de pure forme ? », *Courrier ACP-UE*, n°154, nov-dec 1995, p.78-80.
[2161] *Le Petit Larousse illustré 1991*. Paris : Larousse, p.240. Définition de « complémentaire ».
[2162] *Ibid*, p.240. Définition de « complément ».
[2163] FRISCH, *op cit*, p.26. La CJCE affirme d'ailleurs en 1996 le droit de la Communauté à mener sa propre politique [Arrêt de la Cour du 3 décembre 1996. *République portugaise contre Conseil de l'Union européenne*, Affaire C-268/94].
[2164] JORNA, *op cit*, p.79.
[2165] *Ibid,* p.78.
[2166] COM(1995)160. *Complémentarité entre la politique de coopération au développement de la Communauté et celles des États membres*. Cette Communication, élaborée à la demande du Conseil, est suivie d'une seconde en 1999 [COM(1999)218. *Complémentarité des politiques de la Communauté et des États membres dans le domaine de la coopération au développement*].
[2167] SEC(1992)915. *La politique de coopération au développement à l'horizon 2000…op cit,* p.2.

Le concept de complémentarité tel que défendu par la Commission *« exige la cohérence des décisions prises par les différents participants dans leurs propres domaines de compétence »*,[2168] mais ne résout toujours pas le problème de la délimitation de ces domaines. Pour ce faire, la Commission suggère que *« la clef doit être trouvée dans l'application correcte du principe de subsidiarité »*.[2169] Introduit à la demande du Royaume-Uni,[2170] ce principe vise à réguler la division des compétences dans les domaines ne relevant pas de la compétence exclusive. Cependant, il fait lui-aussi l'objet d'interprétations divergentes, comme en témoigne ce florilège:

TCE, Article 5 : « ***La Communauté n'intervient***, conformément au principe de subsidiarité, ***que si*** et dans la mesure où ***les objectifs*** de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et ***peuvent donc***, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, ***être mieux réalisés au niveau communautaire*** ».

Commission, 1992[2171] **:** «Les nouvelles interdépendances (…) ***ne pourront être traités*** de manière efficace par chaque État membre ***au plan bilatéral***. (…) Le principe de subsidiarité doit guider l'analyse (…) dans le choix des ***degrés d'intégration des politiques bilatérales des États membres dans la politique coordonnée*** ».

Jan Pronk, Ministre de la Coopération (NL), 1995[2172] **:** « Jan Pronk ***cautioned against coordination*** leading to the Union substituting itself for Member States ***in contravention of the principle of subsidiarity***. In his opinion, ***the EU should complement*** the actions of Member States in the developing countries ***rather than coordinate***. »

Clare Short, Secrétaire d'État au Développement, (UK) 1998[2173] : « My personal view is that we should demand a massive improvement in EC programmes (…) If this is not achieved, ***we should demand renationalisation*** of the aid programme. ***If the EC cannot add value*** to the work of member states then ***this is what the principle of subsidiarity dictates*** ».

Carl-Dieter Spranger, Ministre de la Coopération (DE), 1998[2174]**:** « It must be clarified once and for all whether the demands of the Maastricht Treaty concerning the ***subsidiary function of European development cooperation*** will be fulfilled (…) ***I see nothing that we could not also do effectively at the bilateral level*** (…) So far, no one has explained to me ***what the EU can do better*** ».

Rapport Tavernier (FR), 1999[2175] **:** « La mission recommande de ***faire jouer partout où cela est possible le principe de subsidiarité*** en matière d'aide au développement. Ceci signifierait que ***l'aide de l'Union européenne ne serait gérée*** localement seulement ***par elle que dans les domaines où la compétence de l'Union apparaît indispensable*** (intégration régionale, par exemple) »

Olivier Consolo, Directeur de CONCORD, 2008[2176] **:** « European development assistance does not comply with one of the founding principles of the EU : ***subsidiarity***. There is a glimmer of such subsidiarity between the Community and national levels, but it does not apply to the ***other territorial levels***. And yet development cooperation should consist in identifying which ***decentralised actors*** are involved in development (…) On this basis, it should consequently build a framework to support these actors ***from the local level to the international level*** ».

[2168] JORNA, *op cit*, p.79.

[2169] SEC(1992)915, *op cit*, p.2.

[2170] *« During the 1991 intergovernmental conference to negotiate the Maastricht Treaty, the British government saw subsidiarity as a means of limiting the EU's involvement in national affairs and holding in check future transfer of policy competences to the EU »*. [HOUSE OF LORDS. *European Union : Eleventh Report*, 11 March 2003]. Lorsque les Britanniques prennent la Présidence de l'Union en 1992, le premier Ministre John Major *« vowed to make the much-vaunted concept of subsidiarity 'a way of life' »* [SAVILL Annika, BEVINS Anthony. "Major acclaims subsidiarity", The Independent, 02/07/92].

[2171] SEC(1992)915, *op cit*, p.10 et 14.

[2172] « EU Development Council : Enhancing efficiency and sustainability of aid », *The Courier*, n°149, jan-feb 1995.

[2173] SHORT Clare. « Reform of EU aid programme is overdue », *The Guardian*, 29/07/02.

[2174] Cité *in* HOLTZ Uwe. « Towards a Europeanisation of aid ? », *The Courier*, n°170, Jul-Aug 1998.

[2175] TAVERNIER Yves. *La coopération française au développement*. Paris: La Documentation Française, 1999, p.98.

[2176] CONSOLO Olivier « Europe for development », Ermenonville Seminar, December 2008.

Commençons par reformuler la définition inscrite dans le Traité, point de référence pour tous les acteurs impliqués : la Communauté n'intervient que si l'action est plus appropriée au niveau supranational, c'est-à-dire si elle dispose d'un avantage comparatif vis-à-vis des États membres. Ceci implique que la compétence, bien que partagée, est hiérarchique : la charge de la preuve incombe à la Communauté, sommée de perpétuellement justifier la pertinence de son action. Théoriquement donc, la valeur ajoutée[2177] du niveau communautaire doit être prouvée (par la CE) et reconnue (par les EM) pour que la Communauté soit en droit d'intervenir.

Or, dans les exemples sélectionnés – il est vrai, au paroxysme de l'*aid fatigue* et de la crise de l'aide communautaire- les représentants nationaux ne semblent guère disposés à reconnaître une quelconque valeur ajoutée au niveau communautaire, décrit comme subsidiaire, coûteux et inutile. Le Ministre Pronk considère qu'en promouvant la coordination, la Commission empiète sur les prérogatives bilatérales et outrepasse son rôle de complément, ce qui remet en cause toute tentative de « rapprochement ». Implicitement, le rapport Tavernier suggère une 'récupération' bilatérale d'un grand nombre de compétences (et de fonds) à la lumière d'une interprétation extrêmement restrictive de la valeur ajoutée communautaire.[2178] Les Ministres Short et Spranger vont encore plus loin et évoquent explicitement la possibilité d'une renationalisation. Si leur virulence et leurs préconisations varient, ils ont tous quelque chose en commun : alors que la définition originelle envisage la subsidiarité comme un critère de décision (sélectif et restrictif certes) de ce qui doit remonter vers le niveau communautaire, ils l'ont réinterprétée uniquement *« comme un ascenseur qui descend vers les États membres en enlevant des compétences à la Commission »*.[2179]

De façon prévisible, la Commission défend une version symétriquement opposée. Dans son interprétation, l'application « correcte » du principe de subsidiarité conduit à un surcroît d'intégration, puisque la Communauté récupère des compétences bilatérales. Dès 1992, plusieurs dynamiques sont évoquées pour justifier cette 'ascension' : *« soit certains de ces thèmes dépassent la nature du cadre national (environnement), soit les attributions déjà dévolues à la Communauté font qu'ils relèvent de sa compétence (commerce), soit les conséquences de l'intégration européenne entraîneront une nécessaire coordination (migration) […] soit l'effet de masse et la coordination (…) rendraient l'efficacité de la Communauté plus grande »*.[2180] Sont ainsi élaborés les fondements d'une doctrine -conjuguant accents

---

[2177] Si, au vu de la formulation de l'article 5, le terme « avantage comparatif » serait plus exact, c'est celui de « valeur ajoutée » qui s'est enraciné dans l'Euro-speak. C'est donc celui que nous utilisons.

[2178] À noter que l'on retrouve une interprétation similaire dans un rapport parlementaire récent (et d'une qualité contestable) : *« A l'Europe de soutenir les politiques régionales de développement. Aux Etats membres de se répartir le travail en bilatéral dans les pays aidés, sur des politiques sectorielles complémentaires ou différentes de celles de l'Europe, mais toujours en coordination* [MARTINEZ Henriette. *L'aide publique au développement française : analyse des contributions multilatérales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité.* Rapport remis au Premier Ministre, 31 juillet 2009, p.20].

[2179] Conversation informelle à la Commission.

[2180] SEC(1992)915, *op cit*, p.10.

fonctionnalistes, arguments rationalistes et invocation du contexte international- de l'« intérêt européen » à agir au niveau supranational. Pour la Commission donc, le principe de subsidiarité va dans le sens de l'européanisation/communautarisation.

Il apparaît au vu de ces multiples interprétations que *« le concept de subsidiarité permet autant d'élargir les compétences communautaires que de les restreindre : son usage peut être source de controverses ».*[2181] À l'instar du concept de complémentarité, il s'agit d'une notion élastique, que chacun des acteurs peut 'cadrer' pour servir aux mieux ses objectifs. Comme en témoigne la citation du Directeur de CONCORD, le principe de subsidiarité peut même être invoqué pour destituer la CE et les EM au profit des acteurs de la société civile et de la coopération décentralisée.[2182]

Il suffit d'ailleurs de comparer la *Déclaration sur la politique de développement de la Communauté européenne* de 2000 et le *Consensus* de 2005 pour comprendre que le contexte politique influe bien davantage sur la définition et la reconnaissance de la valeur ajoutée communautaire que toute application « correcte » du principe de subsidiarité. En 2000, alors que la Commission vient d'être décrédibilisée par une crise profonde, le champ de l'action communautaire est circonscrit à six domaines pour lesquels la valeur ajoutée de la Communauté est reconnue.[2183] À peine cinq ans plus tard, alors que le *Consensus* vient couronner l'avènement d'une 'dynamique européenne', la tendance est inversée et le champ de l'activité communautaire considérablement élargi.[2184]

Ainsi, à partir d'un même Traité, l'équilibre entre le « nous » communautaire et le « je » national oscille tantôt d'un côté (le spectre de la renationalisation dans les années 90), tantôt de l'autre (l'européanisation/rapprochement des années 2000). La compétence partagée régie par la subsidiarité laisse donc la porte ouverte tant à la communautarisation qu'à la renationalisation.

L'institutionnalisation de l'entre-deux

Les États membres ont l'opportunité de clarifier l'ambivalence de Maastricht et de réviser les dispositions relatives à la coopération au développement lors des négociations du *Traité établissant une Constitution pour l'Europe.*[2185] Le *Traité de Lisbonne*[2186] n'ayant pas apporté de

---

[2181] « Subsidiarité», *in* HERMET (dir), BADIE, BIRNBAUM, BRAUD, *op cit*, p.315..

[2182] Dans le *Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité* est néanmoins annexé au Traité d'Amsterdam, la définition de la subsidiarité est d'ailleurs amendée pour inclure *« le niveau régional et local ».*

[2183] Voir Chapitre I, Troisième partie, Titre II/C : « Concilier cohérence et différence »

[2184] Voir Chapitre I, Troisième partie, Titre III/B : « Le Consensus ou l'aboutissement du modèle»

[2185] *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Journal officiel n° C 310 du 16 décembre 2004

[2186] *Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne*, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, Journal officiel n° C 306 du 17 décembre 2007. Précisons que nous nous intéressons ici uniquement à l'évolution de certains articles.

modifications ultérieures, les révisions 'constitutionnelles' sont reprises telles quelles dans le nouveau *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* (TFUE)[2187] :

Article 208 TFUE : La politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. La politique de coopération au développement de l'Union et celles des États membres ***se complètent et se renforcent mutuellement***. L'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté.
Article 210 TFUE : ***Pour favoriser la complémentarité et l'efficacité de leurs actions***, l'Union et les États membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent (…)

L'on remarquera d'abord que « la Communauté » fait place à « l'Union », et que la politique de développement est désormais insérée dans la partie sur *«L'action extérieure de l'Union »*,[2188] consacrant ainsi sa place dans le *policy mix*. L'éradication de la pauvreté est érigée en « objectif principal », marquant une victoire des 'pro développement'.

En ce qui concerne le débat sur les compétences, le Traité de Lisbonne semble clore sans ambiguïté la porte de la renationalisation. En effet, la formulation de l'ex Article 177 est modifiée, substituant un rapport fondé sur la réciprocité (l'UE et les EM *« se complètent mutuellement »*) à une conception hiérarchique (*« la politique de la CE est complémentaire »*). Ainsi, *« ce qui est nouveau (…) c'est que la complémentarité fonctionne dans les deux sens »*.[2189] Le statut de la politique de l'Union est assuré : ce n'est plus un reliquat « qui complète », mais bien une politique de plein droit opérant indépendamment et sur un pied d'égalité avec les politiques bilatérales. De plus, un nouveau début de phrase *(« Pour favoriser… »)* est inséré à l'Article 210 (ex 180) afin de renforcer les dispositions sur la complémentarité et la coordination. Ces modifications vont donc dans le sens de l'européanisation/rapprochement prônée par la Commission dans son interprétation de Maastricht, et mise en œuvre depuis par les acteurs européens du développement.

Néanmoins, la porte de la communautarisation paraît également refermée sans équivoque. En effet, dans les « *Catégories et compétences de l'Union* »,[2190] il est stipulé à l'Article 4§4 que : *« Dans les domaines de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions et une politique commune, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur »*. La formulation clairement défensive pourrait être interprétée comme le signe d'une montée en puissance de la politique européenne vis-à-vis des politiques bilatérales : alors qu'elle était subsidiaire à Maastricht, elle serait devenue menaçante à Lisbonne.[2191] Les gouvernements résistent ainsi à une évolution (perçue comme) susceptible de

---

[2187] *Version consolididée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,* Journal Officiel n°C115 du 9 mai 2008.
[2188] Cinquième partie : L'action extérieure de l'Union , Titre III, Chapitre I : « La coopération au développement ».
[2189] QUEL FUTUR POUR L'AIDE COMMUNAUTAIRE? *Note d'information : le Traité de Lisbonne*, 2008, p.3.
[2190] *Première partie : Les Principes. Titre I : Catégories et domaines de compétences de l'Union*, Article 4§4.
[2191] On retrouve une formulation similaire sur le site de la Présidence française 2008 : *« la politique du développement est une politique communautaire à part entière qui ne fait cependant pas obstacle à la mise en place par chacun des Etats membres d'une politique d'aide au développement bilatérale »*. [http://ue2008.fr/ « Les politiques », consulté le 22/10/09]

ravir leur compétence bilatérale. Un membre de la Convention européenne relate que, lorsque la (défunte) Constitution est négociée, *« special provisions are made with respect to (…) international development. The preservation of national particularities is considered so important that the existence of a common EU policy must not be allowed to preclude the maintenance of individual member states policies ».*[2192] Si besoin était, l'Article 4§4 vient donc confirmer la sensibilité politique du développement.

La compétence demeurant partagée, le principe de subsidiarité reste en vigueur. Compte tenu de la variété d'interprétations dont il a fait l'objet dans la période post-Maastricht, nous avons tenté, à partir de nos entretiens, de jauger le degré de consensus existant désormais autour de ce principe, et donc de la physionomie future de la répartition des compétences. En premier lieu, le niveau d'intégration (ou plutôt d'européanisation) de la politique de développement dépend de la reconnaissance par les acteurs nationaux de la valeur ajoutée de l'Union dans ce domaine. Lorsque nous avons demandé à nos interlocuteurs nationaux[2193] d'étayer leur perception de la valeur ajoutée de l'Union, seul(e) un(e) a jugé la question *« very difficult (…) it's not very concrete ».*[2194] Les autres n'ont par contre eu aucun mal à fournir des arguments, au premiers rangs desquels : la présence globale ; la coordination et l'efficacité de l'aide ; le *policy mix* (en particulier développement/commerce) ; le *peer pressure* et l'effet d'entraînement collectif ; et, surtout, l'affirmation et l'influence de l'Union sur la scène internationale. De façon surprenante, le plaidoyer le plus enthousiaste vient du DFID[2195] :

« It's not difficult at all, to find value-added. « Aid-Persuade-Trade » is our little expression.

Aid. The Community is places the UK isn't. It's spending other Member States' money who maybe wouldn't have any programmes or wouldn't spend their money as efficiently.

Persuade. More important than that : by having a Community programme, we put development as a policy item in the EU. Without a programme, you wouldn't have a Commissioner for it and you wouldn't have somebody sitting in the Collège to talk about the issues. It raises the whole voice, it gives you that opportunity for policy coherence. You see the EU taking more and more steps to persuade other donors about best practices and development systems. Look at the Paris Declaration.

Trade and Policy coherence. In my mind, that's where the big price is, getting other EU policies to take development issues into account. None of that will happen without the money».

[2192] DUFF Andrew. *The struggle for Europe's Constitution*. Federal Trust for Education and Research, 2005, p.63. Les Ministres du Développement de sept EM soumettent une position en ce sens : *« Development cooperation should retain the principle of the 'existing complementary competence' between the Union and the Member States, whereby both parties can independently pursue their actions in parallel but working towards a common policy framework and common objectives, and increased coordination and consistency » [Joint position paper on Development cooperation in the new Treaty for the European Union. Signed by the Development Ministers of Austria, Belgium, Germany, Ireland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom*, May 1st 2003].

[2193] Voir Annexe XXXV : Paroles d'acteurs.

[2194] Entretien dans une Représentation permanente.

[2195] Il est intéressant de noter que le DFID a actualisé sa page internet sur la coopération avec l'UE en novembre 2009, et que l'on y trouve un argumentaire similaire, et encore plus 'positif' : http://www.dfid.gov.uk/About-DFID/Who-we-work-with1/The-European-Union/

S'il existe certainement une part de 'script officiel' dans les réponses qui nous ont été faites, il semble néanmoins que la valeur ajoutée de l'Union, ou autrement dit l' « intérêt du nous », soit désormais reconnue et intériorisée par les acteurs nationaux.[2196] Le principe de subsidiarité, lorsqu'il est évoqué, est davantage présenté comme un moyen de protéger les compétences bilatérales que de limiter la compétence européenne. Les politiques européenne et nationales paraissent désormais véritablement considérées comme « complémentaires » dans l'acceptation réciproque du terme, et destinées à coexister sur le long terme.

En effet, interrogés sur leur vision du futur de la politique de développement européenne,[2197] nos interlocuteurs (nationaux et communautaires cette fois) s'accordent sur le fait que la communautarisation relève de l'utopie. À la Commission d'abord, l'ambition intégrationniste a fait place au *« réalisme »*[2198] : l'on souligne désormais les « progrès » accomplis dans la voie européenne, tout en assurant que *« la Commission n'a jamais eu vocation à se substituer aux États »* [2199]et que *« la communautarisation n'est pas souhaitable »*.[2200] Le consensus semble s'engager *« vers une politique commune forte, mais pas intégrée. Il n'y aura jamais d'intégration à 100% »*.[2201] Cette prédiction est confirmée par les interlocuteurs nationaux : aucun n'imagine son gouvernement prêt à renoncer dans un futur proche à sa politique bilatérale. Trois représentants[2202] spéculent sur une communautarisation possible dans le (très) long terme, alors que la majorité estime qu'*« a mix is likely to always remain »*.[2203] Cependant, malgré le maintien d'une préférence bilatérale indéfectible, tous évoquent la consolidation parallèle d'une préférence européenne, incarnée par une *« tendency on the European level to try to do things in a more European way, to create more Europe, with the Commission as a driving force »*.[2204] À l'image de la démarche médiane adoptée dans le *Consensus*[2205] et le *Code de conduite*, ils estiment donc que l'européanisation doit consister à *« construire une logique européenne où chacun trouve sa place »*,[2206] afin de fomenter un processus d' *« évolution vers un cadre de politique et de mise en œuvre commun, avec le maintien de politiques bilatérales plurielles »*.[2207]

[2196] L'expression 'anti-européens' que nous avons utilisée induit donc en erreur : elle suppose une opposition radicale qui ne semble plus exister. Il conviendrait donc plutôt de parler de 'moins européens' dans le développement.
[2197] Voir Annexe XXXV : Paroles d'acteurs.
[2198] Entretien à la DG TRADE.
[2199] Entretien à EuropeAid.
[2200] Entretien à la DG DEV.
[2201] Entretien à la DG DEV [différent du précédent].
[2202] Dont, paradoxalement, deux représentants LMC. Cependant, il s'agissait davantage d'une opinion personnelle.
[2203] Entretien dans une Représentation permanente.
[2204] Entretien dans une Représentation permanente [différent du précédent].
[2205] Voir *supra*, Chapitre II, Première partie, Titre II/C : Derrière la façade du « consensus »
[2206] Entretien à la DG DEV [différent du précédent].
[2207] Entretien dans une Représentation permanente. Dans la même veine, le Réseau des Practiciens évoque *« an integrated and pluralistic European approach to development cooperation »* http://www.dev-practitioners.eu/

Le Traité de Lisbonne, avec l'assentiment de tous les acteurs impliqués, consacre donc la pérennisation d'une européanisation de l'entre-deux, pourtant initialement conçue comme une solution transitoire. En fermant *a priori* les portes aux deux extrêmes (renationalisation ou communautarisation), le Traité condamne la politique de développement à une européanisation intégratrice, mais sans possibilité d'intégration au sens haassien du terme. Dans cette incarnation, la « politique européenne de développement » (PED) poursuit des *objectifs* collectifs (influence, efficacité, protection…), mais n'a pas de *finalité* assignée (ou irrémédiable). Or, d'après Smouts, *« l'absence de finalité stable est une des difficultés majeures de l'action collective ».*[2208]

Fondée sur la coexistence des 27 compétences nationales et d'une compétence 'semi-supranationale',[2209] et caractérisée par la multiplicité des acteurs et des niveaux, la gouvernance de la PED constitue en effet un exercice particulièrement complexe « *of how to achieve unity in diversity ».*[2210] Chacun défendant des préférences différentes (voire divergentes) et disposant d'une légitimité à agir, le système de gouvernance *« can be interpreted (…) as a mishmash of confusing and conflicting competences ».*[2211] Traversée par les contradictions inhérentes à sa (dernière) définition, l'européanisation consiste ainsi davantage à faire émerger l'unité *malgré* la diversité.

C. Le « drapeau » ou la cristallisation des contradictions de l'européanisation

À ce stade, notre analyse peut paraître empêtrée dans un écheveau inextricable de contradictions. Dans un premier temps, nous avons proposé une lecture stato-centrée de l'européanisation, mettant en valeur les stratégies d'infiltration, d'instrumentalisation et d'influence d'États membres cherchant à faire de l'Union une caisse de résonance de leurs propres préférences. Puis, nous avons tenté de montrer que lesdits États ne contrôlent que partiellement le processus, car *« l'ensemble des interactions entre les acteurs (…) forme la structure élargie d'un jeu qui échappe largement à ses participants ».*[2212] En effet, le « jeu », animé par une Commission entreprenante et des agents socialisés, engendre sa propre dynamique : les acteurs nationaux peuvent être amenés à altérer leurs perceptions, démultiplier leurs identités et redéfinir leurs intérêts à l'aune d'une expérience européenne transformatrice. En insistant sur cette dynamique, nous avons semblé conclure à l'approfondissement inéluctable d'une européanisation pouvant

---

[2208] SMOUTS Marie-Claude. *Les organisations internationales*. Paris : Armand Colin, 1995, p.39.
[2209] Nous entendons par là qu'elle est menée au niveau supranational, mais sous la tutelle des États membres.
[2210] MITRANY, *op cit*, p, 27. Également : *« The major challenge consists in pursuing policies which complement each other without leading to an erosion of differentials : European development policy aspires to unity in diversity »* [BMZ. *Unity in diversity. European development policy for the 21st century…op cit*, p.3].
[2211] HILL Christopher, "Convergence, divergence and dialectics: national foreign policies and the CFSP", *in* ZIELONKA Jan (ed). *Paradoxes of European foreign policy*. The Hague : Kluwer Law International, 1998, p.43.
[2212] DEVIN. *Sociologie des relations internationales…op cit*, p.39.

dès lors être envisagée comme un *« possible prélude à l'intégration »*.[2213] Pourtant, nous avons par la suite souligné la fragilité de ce processus et relativisé sa portée, en contestant l'hypothèse d'une évolution ayant forcément vocation à déboucher sur un *« vaste processus d'intégration à long terme »*.[2214]

Il apparaît donc nécessaire de préciser que mettre en lumière les contradictions du processus d'européanisation ne revient pas à le nier. Il s'agit de (tenter de) restituer toute la complexité, les nuances et les incohérences d'une évolution traversée, à l'image de la construction européenne elle-même, par une tension permanente entre intégration et fragmentation.[2215]

Une contradiction fondamentale…

Comment démêler cet écheveau et faire sens de ces contradictions ? Partons des quelques 'certitudes' acquises. Il apparaît incontestable que, dans le domaine du développement, l'Union recèle collectivement d'un potentiel de puissance largement inexploité, dont la maximisation repose sur la capacité des joueurs à surmonter leurs divergences afin de penser, d'agir et de se présenter de façon 'européenne'. Les États membres reconnaissent (rationnellement) et prennent conscience (cognitivement) que leur quête 'individuelle' de puissance a davantage de chances d'aboutir s'ils mettent en commun leurs efforts. Ils participent donc à un processus d'européanisation qui leur échappe partiellement, mais auquel ils ont, en ultime instance le pouvoir de résister - comme en témoigne la résilience de la compétence partagée. Les États membres s'engagent donc pour l'Europe du développement, mais sous conditions :

« L'Europe doit s'affirmer davantage. Pour l'instant son poids et son influence ne sont pas du tout proportionnels à sa contribution financière. Il faut donc faire plus d'Europe dans le développement, même si sur un plan procédural nous[les gouvernements] restons vigilants sur le respect des compétences et des piliers ».[2216]

Est illustrée ici toute l'ambivalence d'un positionnement national qui vise simultanément à affirmer le « nous » européen et à défendre le « je » national. Théoriquement, ces deux objectifs ne sont pas irréconciliables. Nous avons d'ailleurs constaté que les divergences entre joueurs se révèlent souvent moins insurmontables qu'il n'y paraît, et qu'un *modus videndi* coopératif s'est instauré entre les EM et la Commission d'une part, et les EM entre eux d'autre part. L'accélération et l'approfondissement de la dynamique d'européanisation semblent ainsi 'prouver' que les intérêts et identités du « je » et du « nous » sont compatibles. En effet, l'intégration dans le domaine du développement est bien plus avancée que dans la PESC/PESD, l'intérêt du « nous »

[2213] Voir *supra*, Chapitre II : Introduction
[2214] ELIAS. *La société…op cit*, p.221. Voir *supra*, Chapitre II : Introduction
[2215] Rosenau parlerait de « fragmegration ».
[2216] Entretien dans une Représentation permanente.

est évident et apparemment consensuel, et l'adhésion à un projet commun est forte. Cependant, malgré ces 'avancées' indéniables, le processus d'européanisation repose sur une contradiction immanente, sous-estimée ou ignorée par ses protagonistes. Comme le souligne Allen :

« All [Member States] appear to recognise that an effective EU will always exert more power and influence than any one of them could aspire to individually. However there is little appreciation of the fundamental contradiction between seeking to maximise the external potential of the EU and seeking to maintain national competence and authority in foreign policy (and aspects of external economic policy)».[2217]

En effet, de par leur existence même, les 27 politiques nationales (qui sont autant de forces centrifuges) compromettent la cohérence de la 'politique européenne de développement' (qui, en l'absence d'autorité centrale, demeure une construction de l'esprit). Les États membres continuent de conduirent leurs propres politiques, gérant ainsi 80% de l'APD européenne. Les effets de cette diversité se font ressentir sur la scène internationale, ainsi que sur le terrain : *« the result is duplication of effort at country level, with up to a dozen European donors tripping over each other in any one country, often in the same sector ».*[2218] Dès lors, *« the EU will not wield the international influence that its financial effort deserves as long as it does not face the challenges deriving from a shared development policy ».*[2219]

Adoptons la posture du Candide et posons la plus naïve des questions : si la compétence partagée constitue le principal obstacle à une influence internationale à laquelle ils aspirent, pourquoi les États membres résistent-ils tant à la perspective d'une compétence exclusive ?[2220] Autrement dit, pourquoi préfèrent-ils s'investir dans un laborieux processus d'européanisation des politiques bilatérales, plutôt que de s'engager dans une véritable multilatéralisation à l'échelle européenne (ou communautarisation) ? D'après Severino, la réponse est simple : *« there is no incentive for member states to favour a multilateral approach as they will always want to 'plant their flag' to ensure visibility ».*[2221] La problématique de la visibilité (incarnée par le drapeau) peut paraître superficielle : au contraire, en faisant le lien entre la puissance et la loyauté, elle cristallise les contradictions de l'intégration européenne en règle générale, et dans le développement en particulier.

[2217]ALLEN David. "'Who speaks for Europe?': the search for an effective and coherent external policy", in PETERSON John, SJURSEN Helen (eds). *A common foreign policy for Europe? Competing visions of the CFSP…op cit*, p.43.
[2218] MAXWELL Simon [ODI], SCHORI Pierre [FRIDE], MESSNER Dirk [DIE], ENGEL Paul [ECDPM]. « Europe : the world awaits », *Europe's World*, 30/10/2009.
[2219] MAXWELL, DEBRAT. "The recession's storm…", *op cit.*
[2220] Précisons que si la compétence exclusive est 'désirable' en termes de puissance européenne, il n'est pas dit qu'elle soit souhaitable en termes de développement- elle entraînerait le risque de dilution des 'meilleures' politiques bilatérales dans un *« nivellement multilatéral européen »*- ou de coopération (variété des liens entre EM et PVD).
[2221] ODI. *Conference report. The evolution of EU development cooperation…op cit*, 2009, p.15[Intervention de J-M Severino].

…incarnée par le problème du drapeau…

Lors de nos entretiens, l'image du drapeau est récurrente : elle est systématiquement invoquée pour expliquer *« le paradoxe que constitue la résistance à l'européanisation voulue à l'origine par les États »*.[2222] Par exemple, le représentant d'un 'Grand' nous confie qu'*« on our side, the main obstacle to more Europe in development is a certain political demand -from the Parliament and the politicians- to raise the flag, to make national cooperation visible »*.[2223] Un collègue d'un EM 'intermédiaire' (et très 'pro-européen') concorde : *« sur le fond, le développement est un domaine relativement consensuel- les divergences proviennent du fait que les États membres, le mien compris, ne veulent pas perdre d'occasion de planter le drapeau »*.[2224] Lorsque l'on touche au drapeau, les clivages traditionnels sont dépassés : tous les EM souhaitent conserver leur visibilité nationale -tant auprès de leurs opinions publiques que sur le terrain- qui demeure l'une des motivations premières de l'aide. Par exemple, les membres du « club des 0.7% », *« tiennent beaucoup à la visibilité de leur politique d'aide au développement qu'ils jugent exemplaire »*,[2225] et dans laquelle ils ont investi pour se créer une 'niche' sur la scène internationale.

Paradoxalement, la dynamique 'européenne' enclenchée depuis quelques années contribue à renforcer ce 'désir de drapeau' : *« as the EU political mandate gets stronger, so do the national flags »*.[2226] En effet, la priorité politique conférée au développement dans le cadre de l'Union oblige les États membres à augmenter sensiblement leur APD et à en améliorer la qualité. Pour ce faire, ils investissent davantage de ressources (financières, politiques, humaines), et entendent donc retirer les bénéfices politiques et économiques de leur 'sacrifice'. Comme le résume un représentant : *« if we follow our EU commitments, our national policies improve ; and the better we get, the more interesting it is for us to take credit and plant the flag »*.[2227]

Ce 'désir de drapeau' national pose problème à l'échelle européenne. En effet, pour gagner en influence, il est nécessaire que l'Union non seulement agisse comme un acteur cohérent à 27+1, mais également qu'elle se présente au monde comme tel : il ne suffit pas de payer 60% de la facture de l'APD- encore faut-il que cela se sache. Or, *« financial generosity is not matched with equivalent visibility and awareness of EU development policies and activities »*.[2228] D'une part, la politique commune souffre d'un déficit de visibilité ; d'autre part, les politiques nationales n'accordent que peu (ou pas) de place à la visibilité européenne. Pour tenter de remédier au premier problème, la

---

2222 OBERDORFF, *op cit*, p.30.
2223 Entretien dans une Représentation permanente.
2224 Entretien dans une Représentation permanente.
2225 HUILLERY Elise. *Pour la fin du sauproudrage dans la coopération européenne au développement. Vers une division du travail entre États membres*, Rapport AFD/CEPREMAP, 2008, p.30.
2226 Entretien à EuropeAid.
2227 Entretien dans une Représentation permanente.
2228 WILLIBALD Sigrid. *Study on EU co-financing*, 2007, p. 9.

Commission s'emploie depuis quelques années activement à rehausser *« l'identité écrite et visuelle de l'UE »*[2229] dans le cadre de ses propres actions : désormais, *« toute activité financée ou cofinancée par l'UE doit inclure un plan budgétisé de communication et de visibilité ».*[2230]

Parallèlement, elle mène un incessant travail de persuasion auprès des États membres, afin de les convaincre qu'adopter un affichage unitaire (*via* la bannière étoilée de l'Union) est primordial: *« it's about more than just planting the European flag ; it's about showing that money is spent in support of common EU objectives, and that Europeans, together, gets results. It's about giving concrete European visibility to those 60% of global aid we keep talking about, but for which we don't have much to show ».*[2231] De toute évidence, le message a encore du mal à passer, l'affichage national étant clairement privilégié au détriment de l'affichage européen. Pis encore, la politique de visibilité européenne provoque des résistances : *« there is some resentment that the European Commission is thought to 'represent' Europe ».*[2232] Précisons en effet que la Commission, contrairement aux autres institutions, n'a pas d'emblème propre : elle utilise exclusivement le drapeau européen.[2233] Dès lors, l'emploi du drapeau étoilé (et du vocable « UE ») contribue à créer l'amalgame entre l''Europe' et la Commission, ce qui provoque le ressentiment d'EM qui estiment que leur contribution est dépréciée, et qui donc résistent d'autant plus à promouvoir la visibilité 'européenne'.

Il pourrait paraître dérisoire que la dynamique d'européanisation achoppe, *in fine*, sur un bout de tissu ; ce serait sous-estimer le pouvoir des symboles en général et du drapeau en particulier. À cet égard, les travaux de Foret[2234] apportent un éclairage précieux sur le pouvoir de la symbolique dans la construction et la légitimation de l'Europe. Il suggère ainsi que le symbole *« peut devenir un moyen de réaliser l'union même lorsque l'accord ne prévaut pas ».*[2235] La symbolique européenne (le drapeau, l'hymne, la devise, le 9 mai, l'euro) crée l'unité en fournissant une référence commune en laquelle les Européens peuvent se reconnaître et à laquelle ils peuvent s'identifier. Véritable *« expression de l'identité politique »,*[2236] elle participe donc à l'émergence et à la

---

2229 EUROPEAID. *Manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'Union européenne*, juillet 2009, p.5.
2230 *Ibid*, p.7. Voir également *infra*, Chapitre III, Première partie, Titre II/B : La diplomatie publique à l'oeuvre
2231 Entretien à EuropeAid. Une Communication à ce sujet (pilotée directement par le Cabinet Barroso) est spécialement préparée pour le Conseil européen de juin 2006, ce qui témoigne de l'importance conférée à la question [COM(2006)278. *L'Europe dans le monde. Propositions concrètes visant à renforcer la coherence, l'efficicacité et la visibilité*].
2232 ODI. *Conference report. The evolution of EU development cooperation…op cit*, 2009, p.15[Intervention de J-M Severino].
2233 « Iconographie institutionnelle » : http://publications.europa.eu/code/fr/fr-5000200.htm. La Commission a officiellement adopté ce drapeau (emblème du Conseil de l'Europe depuis 1955) en 1986. Comme le relate Dimier, le processus a été très laborieux : face aux réticences des EM, les délégations de la Communauté ont mis sept ans à obtenir *« the right to fly a flag »* [DIMIER. « Diplomats without a flag… », *op cit*, p.496-497].
2234 FORET François. *L'Europe en représentations : éléments pour une analyse de la politique symbolique de l'Union européenne.* Thèse pour l'obtention du doctorat en Science Politique, Université Paris I, dir. Philippe Braud, 2001, 405p ; FORET François. *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance.* Paris: Presses de Sciences-Po, 2008, 290p.
2235 FORET. *Légitimer l'Europe…op cit*, p.11.
2236 *Ibid,* p.12.

consolidation d'une identité du « nous », qui en retour confère une légitimité croissante au niveau européen de gouvernance. Les symboles sont donc un *« enjeu de pouvoir de première importance »,*[2237] car ils peuvent servir à légitimer un niveau de gouvernance plutôt qu'un autre.

À ce titre, les symboles peuvent être envisagés comme *« des ressources politiques mobilisées par les acteurs [qui] dévoilent les stratégies en compétition dans la conquête et l'exercice du pouvoir et la définition des préférences et des identités collectives à travers le jeu diffus du processus politique bruxellois».*[2238] L'on pourrait par exemple considérer que les fameux '60% de l'APD mondiale'[2239] font l'objet d'un usage symbolique par la Commission, qui se sert de la référence constante à ce nombre/symbole comme d'un facteur de légitimation de l'européanisation. Il semble d'ailleurs que la stratégie fonctionne, dans la mesure où c'est également le premier argument invoqué par les gouvernements pour justifier leur préférence européenne dans le développement.[2240]

C'est donc en prenant pleinement la mesure du pouvoir du symbolique qu'il faut analyser le la résistance des États membres à une utilisation extensive, voire exclusive, du drapeau européen. Plus qu'un objet, *« le drapeau est l'objectivation du projet collectif, le signe qui lui donne la concrétude qui lui manquait (…) il met à la disposition des gouvernants sa puissance performatrice ».*[2241] Or, les gouvernants nationaux craignent que l'individuel (le national) ne se dilue dans le collectif (l'européen). Prenons un exemple concret : lorsqu'un ambassadeur inaugure dans un pays en développement une nouvelle école et qu'il hisse sur le parvis le drapeau national, puis mentionne dans son discours que son pays fait partie d'un collectif qui représente 60% de l'APD mondiale, sa diplomatie en retire tous les bénéfices. À l'inverse, si plusieurs États membres participent financièrement à la construction d'une école inaugurée sous la bannière européenne et que leur contribution est mentionnée dans le discours du représentant de la Commission,[2242] il est probable que l'image du drapeau résonnera davantage, et que c'est l''Europe' (et la CE) qui y gagnera. En ce sens, le drapeau européen est perçu comme une menace, car valoriser et légitimer le niveau européen de gouvernance reviendrait à dévaloriser et délégitimer le niveau national.[2243]

L'UE étant avant tout une machine à fabriquer du compromis, il existe des solutions permettant de concilier le désir de drapeau national et la nécessité de la visibilité européenne. Par

---

[2237] *Ibid*, p.11.
[2238] *Ibid*, p.13.
[2239] Et avant cela les 55%, les 50%, etc… Par exemple : *« L'aide de la CE et de ses États membres constitue une part croissante du total mondial de l'APD, environ 40% en 1988-1989 »* [SEC(92)915, op cit, p.7].
[2240] Comme nous avons pu le constater lors de nos entretiens ; tous nos interlocuteurs sans exception (nationaux, communautaires, autres…) ont fait référence à cette quasi-mythique part de l'Union dans l'APD mondiale. Par ailleurs, il suffit d'ouvrir n'importe quel rapport ou de lire n'importe quel discours pour y trouver cette référence.
[2241] FORET. *Légitimer l'Europe…op cit*, p.176.
[2242] Et bientôt de l'Union, lorsque le Service européen d'action extérieure sera instauré.
[2243] Ce qui n'est pas sans rappeler la « dévalorisation » évoquée par Elias [ELIAS, *op cit*, p.291]

exemple, les instruments innovants tels que le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les Infrastructures et la Facilité d'Investissement pour le Voisinage fournissent aux acteurs nationaux l'opportunité d'opérer au nom de l'Union, tout en disposant de *« mechanisms that allow you to plant your flag, which is very important for your political masters »*.[2244] De même, le réseau de praticiens nationaux EUNIDA oeuvre *« sous la bannière de l'Europe »* tout en conférant une visibilité aux agences nationales impliquées.[2245] Par ailleurs, il est évident que drapeaux nationaux et européen peuvent tout simplement être 'plantés' côte à côte, sans qu'un choix ne soit fait dans un sens ou dans l'autre.[2246] Cependant, ce 'bricolage' ne peut suffire à résoudre les problèmes sous-jacents : derrière le drapeau, ce sont les questions de l'appropriation et de la loyauté qui sont posées.

…qui renvoie au problème de (l'absence de) la loyauté européenne

En premier lieu, le « ressentiment » éprouvé par les acteurs nationaux à l'égard du rôle joué (et des bénéfices retirés) par la Commission dans la promotion de la visibilité européenne témoigne d'un déficit d'appropriation de la politique européenne de développement (c'est-à-dire de la politique communautaire et des initiatives communes). En France par exemple, *« il n'y a pas d'appropriation de l'aide européenne dans le monde politique, qui souffre encore de son image des années 90. Les parlementaires, le Secrétaire d'État…se plaignent que la France fasse un chèque en blanc à une politique considérée comme une obligation multilatérale dont on aimerait se débarrasser. Il faut toujours leur rappeler que ce sont aussi nos choix, qu'on les a acceptés et qu'on y participe. C'est seulement dans le monde du développement qu'il y a véritablement appropriation »*.[2247] Le décalage entre la minorité européanisée qui 'fait' la politique de développement et ceux qui détiennent le pouvoir de décision est ici évident : après avoir montré comment les premiers peuvent influencer les seconds, il faut reconnaître que la portée de cette influence est limitée, tant la 'chose européenne' est encore considérée comme étrangère par ceux qui ne la pratiquent pas. Dès lors, ce déficit (ou absence) d'appropriation par les décideurs explique que les États membres résistent aux engagements pris à Bruxelles.

D'autre part, il est frappant de constater que *« bien qu'ils soient impliqués dans toutes les phases du processus décisionnel »*,[2248] les EM *« vivent souvent l'européanisation comme une contrainte extérieure qu'il faut tenter le plus longtemps possible de surmonter ou de contourner»*.[2249] Le phénomène est à la fois cognitif (déficit réel d'appropriation) et instrumental : en se défaussant de la responsabilité d'une décision

---

[2244] Intervention de J-M Severino lors de la conférence de l'ODI, *The evolution of EU development cooperation : taking the change agenda forward …op cit,* 2009. [La retranscription audio est disponible sur le site de l'ODI].
[2245] Voir *supra*, Chapitre II, Seconde partie, Titre III/A : L'européanisation (limitée) des politiques bilatérales
[2246] Il n'est pas dit que l'un ne sera pas plus mis en valeur que l'autre.
[2247] Entretien.
[2248] OBERDORFF, *op cit*, p.29.
[2249] *Ibid,* p.29-30.

qu'ils ont pourtant votée (en l'influençant diversement), les politiques nationaux se servent de « Bruxelles » comme d'un bouc émissaire, [2250] et se désolidarisent de décisions impopulaires (par exemple lorsque des acteurs de la société civile nationale doivent se désengager d'un secteur ou d'un pays pour respecter le Code de conduite) afin *« d'éviter d'avoir à assumer [leurs] propres contradictions et [leurs] engagements »*.[2251] Il est ainsi considéré préférable de 'charger' le niveau européen de gouvernance (« Bruxelles ») plutôt que de décrédibiliser le niveau national : un tel comportement permet de mettre en évidence une hiérarchie entre les loyautés nationale et européenne.

La problématique du drapeau est en effet intrinsèquement liée à celle de la loyauté. Aux Etats-Unis par exemple, l'on plaide allégeance au drapeau, en signe de loyauté la République.[2252] La résistance à l'utilisation du drapeau européen (ou la défense du drapeau national) pose donc nécessairement la question de la nature et du degré de loyauté éprouvée à l'égard de l'Europe en général et l' « Europe du développement » en particulier.

D'après Foret, *« la bannière aux douze étoiles est connue et appréciée par les citoyens mais ne suscite pas la même réappropriation affective que ses équivalents nationaux »*.[2253] Le drapeau européen, qui n'engendre donc ni culte ni profanation, *« reste un instrument de communication et de droit plus qu'un signe sacré, sollicitant une allégeance rationalisée »*.[2254] L'allégeance qu'il suscite *« ne peut pour l'heure se substituer à ou contrebalancer les loyautés existantes »*.[2255] La distinction opérée entre loyauté affective et rationnelle est cruciale : la prévalence de la première permet de comprendre pourquoi une solution 'irrationnelle' (maintenir et défendre la compétence bilatérale quitte à freiner l'européanisation) est privilégiée aux dépends de l'alternative 'rationnelle' (véritablement européaniser, voire communautariser).[2256] La loyauté nationale entrave ainsi l'affirmation d'une puissance européenne dans le développement, dont il est pourtant attendu qu'elle permette de démultiplier la puissance nationale. Symboliquement incarnée par le *désir* de drapeau national et la

---

[2250] Cette dissociation artificielle entre une organisation et ses membres est dénoncée avec lyrisme par l'écrivain Romain Gary, qui a également exercé comme diplomate à l'ONU : *« Nous ne pouvons pas dire « les Nations Unies elles », ou « l'ONU elle ». Ce n'est pas elles, c'est nous (…) L'ONU n'est qu'un miroir dans lequel nous nous voyons tous (…) L'ONU, en elle-même n'existe pas : ce sont les nationalismes, les nations, les pays qui s'y trouvent qui continuent leur politique de puissance, les plans, les alliances et les intrigues traditionnels »*. [GARY Romain. « L'ONU n'existe pas », in *L'affaire d'homme*, 2005, p.93].
[2251] Entretien.
[2252] Serment d'allégeance à la République des Etats-Unis : *« I pledge allegiance to the flag of the United States of America and to the republic for which it stands: one nation under God, indivisible, with liberty and justice for all »*.
[2253] FORET. *Légitimer l'Europe…op cit*, p.28.
[2254] *Ibid*, p.212.
[2255] *Ibid*, p.28.
[2256] S'interrogeant sur l'identité européenne à partir de sondages, Caporaso et Kim évoquent la *« tension between desired institutional level of decision-making/problem solving and the level at which loyalties and identifications are primarly lodged »*. En effet, les sondés jugent parfois le niveau d'action européen comme le plus pertinent, tout en souhaitant simultanément que les gouvernements continuent de décider [CAPORASO James, KIM Min-hyung. "The dual nature of European identity: subjective awareness and coherence", *Journal of European Public Policy*, 2009, n°1, p.26].

nécessité de la visibilité européenne, la dichotomie affective/rationnelle est donc au cœur de la *« grande question (...) de la forme et de l'intensité des allégeances sollicitées par l'Europe ».*[2257]

Charillon prolonge utilement ce questionnement en distinguant les *« loyautés-attachements bilatérales »* des *« loyautés-engagements multilatérales »* dans le domaine de la politique étrangère.[2258] D'après lui, l'approfondissement des processus d'intégration régionale, en particulier européenne, conduit à *« un effacement des loyautés-attachements au profit des loyautés-engagements ».*[2259] Cependant, ce transfert (contestable) de loyauté ne ressemble pas à celui qu'envisageait Haas : chez Charillon, la loyauté multilatérale (européenne) est une *« loyauté obligée »*,[2260] une contrainte imposée par la nécessaire adaptation aux mutations de l'environnement international.

Cette perspective est particulièrement féconde lorsqu'on l'applique à la politique de développement à l'échelle européenne. À bien des égards,[2261] la politique communautaire de développement (PCD) est un « accident », qui par le biais d'un non-choix (dynamiques d'inertie et d'engrenage) et d'une contrainte (gérer les interdépendances) est devenu une politique. La politique européenne (ou européanisée) de développement (PED), s'inscrit quant à elle dans une démarche de nécessaire rationalisation en vue d'une plus grande influence, mais également d'une meilleure efficacité (exigée dans le cadre du 'consensus du Millénaire') et d'une sécurité renforcée (face aux nouvelles menaces). En ce sens, le recours au multilatéralisme européen dans le développement est un choix sous contrainte, qui ne suscite une loyauté qu'instrumentale, donc limitée. L'on peut donc supposer que des limites de cette loyauté dérivent les limites de l'européanisation, qui se heurte à des résistances 'affectives' nationales.

Pour conclure, l'on ne peut ignorer que nombre d'élements de l'analyse développée ici évoquent l' *« effet de retardement »*[2262] (entendu comme la capacité de résistance de l' *« habitus social »* à l'intégration) d'Elias. Sa description de la situation européenne - « *la compréhension intellectuelle qui permet de se rendre compte que les formes d'intégration plus étendues seraient plus adaptées à la réalité se heurte à la résistance obstinée de représentations fortement affectives qui font apparaître cette intégration comme un déclin »*[2263]- semble a priori résumer parfaitement ce que nous avons observé. Néanmoins, si l' *« effet de retardement »* est intéressant par l'idée de décalage (entre l'identité du nous et le niveau

---

2257 FORET. *Légitimer l'Europe…op cit*, p.223.
2258 CHARILLON Frédéric. « Peut-on choisir sa loyauté en politique étrangère ? », *in* LAROCHE Josepha (ed). *La loyauté dans les relations internationales*. Paris: L'Harmattan, 2001, p.116.
2259 *Ibid*, p.116.
2260 *Ibid*, p.115.
2261 Mais pas entièrement, puisque la politique est également motivée par des choix normatifs (la vocation) et stratégiques (le positionnement sur la scène internationale). Voir *supra*, Chapitre I.
2262 ELIAS. *La société des individus…op cit*, p.274.
2263 *Ibid*, p.292.

réel d'intégration) qu'il introduit, il est également problématique.[2264] En effet, une analyse en termes de « retard(ement) » tend à impliquer qu'*in fine,* le retard est voué à être comblé. Évoquant une *« période transitoire »*[2265] durant laquelle la loyauté au « je » se délite sans pour autant que la loyauté au « nous » ne s'y substitue, Elias semble conclure à l'inéluctabilité d'une évolution vers le « nous », dont *« l'image (…) a changé, [et] peut changer encore ».*[2266]

Dans le cas qui nous intéresse, il semble nécessaire de faire preuve de davantage de circonspection. La dynamique d'intégration est incontestable, mais l'institutionnalisation de la compétence partagée corrobore plutôt l'hypothèse d'une pérennisation de l'entre-deux, les « je » et le « nous » coexistant et s'articulant de manière plus ou moins harmonieuse. Les limites de la loyauté européenne mettent également en doute l'inéluctabilité de l'évolution vers une véritable 'politique européenne de développement'. Ceci dit, l'incertitude n'exclue aucune possibilité. Si la loyauté nationale semble être automatiquement acquise, la loyauté européenne peut être conquise. L'apprentissage de l'Europe, pour laborieux qu'il soit, est malgré tout transformateur.

****

[2264] La réflexion est ici inspirée par : DEVIN Guillaume. "Norbert Elias et l'analyse des relations internationales", *Revue française de science politique*, 1995, vol 45, n°2, p.305-327.
[2265] ELIAS. *La société des individus…op cit*, p.292.
[2266] *Ibid*, p.296.

CONCLUSION DU SECOND CHAPITRE

En introduction de ce chapitre, nous sommes partis d'un constat : la « politique européenne de développement », n'existe pas. En effet, comme le rappellent Cohen et Jacquet :

« There is still no such thing as ***a*** *'European development policy', except as a still politically and institutionally artificial aggregate resulting from the addition of the actions undertaken by the 27 Member States plus a 28th actor, namely the EU Commission ».*[2267]

L' « agrégat artificiel » fait pourtant l'objet d'usages politiques, tant pour projeter à l'international l'illusion de l'unité que pour galvaniser en interne la quête de cohérence. En effet, à défaut d'une *politique* européenne de développement, il existe bien 'quelque chose' d'européen dans le développement. Nous avions suggéré l'emploi du concept de « *configuration* européenne du développement » ; les praticiens et académiques utilisent plutôt celui de « *système* européen de politiques de développement », (*« European System of Development Policies »*),[2268] qui permet de mieux restituer la pluralité des politiques et acteurs en présence. Le système est en effet fondé sur une gouvernance à plusieurs niveaux, au sein de laquelle interviennent de multiples acteurs aux traditions, préférences, identités et loyautés diverses, voire divergentes.

C'est à l'évolution de ce système complexe et contradictoire que nous nous sommes intéressés tout au long de ce chapitre. Afin de la caractériser, nous avons eu recours au concept d' « européanisation ». Cependant, l'usage de ce concept élastique porte parfois à confusion, tant il est polysémique. Phénomène aux multiples facettes, l'européanisation recouvre un ensemble de processus interactifs, dont la conjugaison concoure à un changement. Telle que nous l'avons observée dans le cadre de la politique de développement, l'européanisation peut donc être entendue comme : un processus de changement incrémental, qui se traduit par le rapprochement (*top-down* et horizontal) de politiques nationales plurielles dans un cadre politique et pratique commun, façonné (projection *bottom-up*) par une nébuleuse d'acteurs dont les préférences et les identités (et dans une moindre mesure les loyautés), sont altérées au gré de l'apprentissage

---

[2267] COHEN Daniel, JACQUET Pierre. "EU development policies at a crossroads. Whither from here?", *Discussion paper prepared for the Ermenonville Seminar on 'European aid architecture: opening the debate'*, December 18-19 2008, p.1.
[2268] COHEN, JACQUET, *op cit*, p.1. L'emploi du terme est récurrent dans la littérature (officielle et académique).

collectif du « nous » européen.[2269] Évolution de l'entre-deux, l'européanisation produit *de* l'intégration, sans pour autant garantir l'inéluctabilité de *l'intégration* au sens haassien.

Face à cette définition quelque peu obtuse, il apparaît nécessaire de revenir sur les acteurs, les résultats (provisoires) et les mécanismes d'un changement se traduisant par l'émergence et la consolidation d'une politique de développement non pas *européenne* mais *européanisée*.

De l'importance des acteurs

Après l'avoir affirmé en introduction, nous avons tenté de démontrer que l'européanisation est un changement construit socialement, par des acteurs/entrepreneurs dont il convient de ne pas sous-estimer l'influence et la marge de manœuvre. Comme le soulignent Jacquot et Woll,[2270] l'européanisation ne doit pas (seulement) être analysée comme une contrainte exogène à laquelle les acteurs s'adaptent. Elle fait (également) l'objet d' *« usages »,*[2271] lesdits acteurs se saisissant des opportunités offertes par l'Union pour projeter leurs intérêts et leurs schémas cognitifs, et pour légitimer leurs propres politiques.[2272] Leurs actions et leurs interactions au niveau micro façonnent donc le changement au niveau macro, qu'ils se réapproprient ensuite au niveau micro.

Sans prétendre à une véritable analyse sociologique, nous avons donc cherché à mettre en lumière le rôle crucial de certains acteurs. En premier lieu, les États membres demeurent les principaux protagonistes d'une évolution qui leur échappe certes partiellement, mais qui reste tributaire de leur implication. En négociant au Conseil, ils s'accordent sur les objectifs et les limites de leurs engagements collectifs ; en investissant le *policy-making* communautaire, ils orientent la teneur desdits engagements ; en contrôlant la mise en œuvre, ils conservent la (relative) liberté de les tenir. Face aux États membres, la Commission joue un double rôle de contrepoids et de catalyseur. Aux forces centrifuges exercées par l'hétérogénéité des préférences nationales, elle oppose la dynamique centripète de la promotion d'une préférence européenne. À défaut de pouvoir imposer, elle propose : grâce à son pouvoir de mise à l'agenda, elle multiplie les initiatives sur lesquelles les gouvernements sont amenés à se positionner. Afin de contourner leurs résistances, elle promeut des solutions innovantes et fédératrices, et joue sur la contrainte morale que lui confère son rôle de 'gardien'. Dans cette entreprise, elle trouve un allié de poids en la société civile, mobilisée en faveur de 'plus' et 'mieux' d'Europe dans le développement. Le soutien affiché de l'opinion publique permet également de légitimer son action.

[2269] Cette 'définition' est inspirée par WONG, *op cit*, p.149-150.
[2270] JACQUOT Sophie, WOLL Cornelia. « Usage of European integration- Europeanisation from a sociological perspective », *European Integration Online Papers* (EIOP), 2003, vol 7, n°12, 18p.
[2271] Par usages, elles entendent les *« practices and political interactions which adjust and redefine themselves by seizing the European Union as a set of opportunities, be they institutional, ideological, political or organisational »* [*Ibid*, p.4]
[2272] *Ibid*, p.6-7.

Cependant, aucun de ces 'acteurs' n'est unitaire et monolithique. « Les États membres » ne constituent en rien un groupe homogène, comme notre étude de la coopération/compétition au CODEV l'a révélé. « La Commission » est également fragmentée, ses divisions intestines fragilisant son *entrepreneurship*. Au sein de chacun des EM comme de la CE, une nébuleuse d'acteurs contribue à la formation conflictuelle des préférences, qui sont donc diversement appropriées et parfois défendues de façon incohérente. En outre, il ne faut pas négliger le rôle des *individus* qui composent ces 'acteurs', et qui peuvent solitairement contribuer à accélérer ou à freiner le changement. L'activisme de la DG DEV par exemple, repose sur l'initiative de ses membres, du Commissaire donnant l'impulsion politique au *desk-officer* qui propose et/ou rédige une Communication. Les acteurs nationaux en poste à Bruxelles, du Représentant au COREPER aux experts, en passant par les membres des groupes de travail, peuvent également exercer une influence significative sur la (re)définition des préférences et des positions nationales. Les acteurs de la coopération bilatérale, desquels dépend l'application des engagements, jouent aussi un rôle déterminant. Sur le terrain, leurs résistances à se désengager (par exemple des ONG) peuvent mettre en péril la crédibilité de l'ensemble du système. Dans les capitales, l'implication de praticiens influents (comme le Directeur de l'AFD Jean-Michel Severino) peut faire la différence.

L'exploration des dynamiques d'acteurs permet de saisir la complexité –et la fragilité- du système européen de politiques de développement. L'image que nous avons restituée est pourtant singulièrement simplifiée : en nous limitant essentiellement aux figures du « je » (les EM incarnés par leurs gouvernements) et du « nous » (la Commission), nous avons exclu de l'analyse des acteurs (le Parlement européen, les acteurs de la coopération décentralisée) qui rajoutent autant de niveaux supplémentaires de gouvernance et d'interactions.

Un système productif

Pourtant, malgré sa fragmentation et les tensions qui le traversent, le système produit des résultats et 'crée l'européen'. Ces dernières années en particulier, la *« construction de sens commun »*,[2273] a pris une ampleur remarquable, ce qui témoigne du rapprochement des positions nationales. Le *Consensus* d'abord -qui articule une *« vision de l'UE pour le développement »* fondée sur des objectifs, valeurs et principes communs- constitue une véritable proclamation du « nous » européen dans le développement. L'adoption de la *Stratégie de l'UE pour l'Afrique* peut être interprétée comme l'acte fondateur d'une 'politique africaine de l'Europe', avec l'assentiment et le soutien d'EM (la France en particulier) qui y ont longtemps résisté. L'adoption en 2006 d'une

[2273] Selon l'expresssion d'Ernst Haas.

« approche harmonisée au sein de l'UE» sur la gouvernance marque une étape significative : ce sont les États membres *(« Même les Anglais ! »)*[2274] qui demandent à la Commission de s'impliquer afin de proposer une approche commune sur une question éminemment politique et sensible. De même, c'est à la requête du Conseil[2275] que la Commission propose en 2009 l'*«établissement du cadre politique pour une approche 'de toute l'Union' »*[2276] sur la cohérence des politiques pour le développement, sujet contentieux s'il en est. Le premier *European Report on Development*, publié en octobre 2009, s'inscrit également dans cette tendance, puisqu'y est proposée une *« new European approach »* de la gestion de la fragilité en Afrique.[2277] Cette demande et production croissantes d'approches européennes tendrait ainsi à *« prouver que l'UE existe désormais au niveau de la conception des politiques et des normes»*.[2278]

Il convient de minimiser quelque peu la portée de cette évolution en rappelant qu'il existe souvent un décalage important entre la rhétorique et la pratique. Strange évoque ainsi le rôle symbolique des organisations internationales (et *a fortiori* de l'Union), qui permettent à *« everybody to declare themselves in favor of thruth, beauty, goodness, and world community, while leaving governments free to pursue national self-interests and to do exactly as they wish »*.[2279] Il serait pour autant erroné de nier toute importance à cette création normative. D'une part, elle est le moteur d'un engrenage : une fois le premier texte adopté, la dynamique de la surenchère, telle que nous l'avons observée au Conseil, est enclenchée. Par exemple, la révision de la *Déclaration* de 2000 fournit l'occasion de donner naissance au *Consensus* en 2005, qui sera lui-même révisé en 2010 pour qu'y soient intégrés les nouveaux 'acquis', tels que le *Code de conduite*.[2280] D'autre part, elle induit une contrainte, morale faute d'être légale, renforcée en outre par le mandat de surveillance (rapport annuel de suivi de Monterrey, rapport biannuel sur la PCD) conféré à la Commission. Il est également prévu qu'EuropeAid supervise des évaluations sur la mise en œuvre de la *Stratégie Afrique* (2011) et du *Consensus* (2012), [2281] ce qui induit une certaine obligation de résultats. Enfin et surtout, le cadre normatif commun a pour *« fonction d'orienter le comportement des membres vers la coopération »*.[2282]

2274 Entretien à la DG DEV.
2275 10018/09. *Conclusions du Conseil sur L'aide aux pays en développement pour surmonter la crise*,18 mai 2009, p.9.
2276 COM(2009)458. *La cohérence des politiques pour le développement- établissement du cadre politique pour une approche "de toute l'Union*" ; 16079/09. *Conclusions du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement (CPD).*
2277 *European Development Report. Overcoming fragility in Africa: Forging a new European approach*, October 2009, 219p.
2278 Entretien dans une Représentation permanente. Nous ne mentionnons ici que les textes les plus significatifs.
2279 STRANGE Susan. « Cave ! hic dragones : a critique of regime analysis », *International Organization*, 1982, vol 36, n°2, Spring 1982, p.484. Précisions que c'est l'une des fonctions qu'elle mentionne, et non pas la seule.
2280 MAEC. *Plan Director de la Cooperación española 2009-2012*, p.56. En 2006, un Représentant nous confiait d'ailleurs : *« there is a huge step between the 2000 Development Policy Statement (DPS) and the 2005 DPS [the Consensus]. I could imagine a 2010 DPS with even more European identity and less national identity in the world of development cooperation » [Entretien RP].*
2281 EUROPEAID. *Programme indicatif d'évalutation pluriannuel 2007-2013*, p.7. Il semblerait également que la DG DEV ait commandité début 2009 une évaluation sur la mise en œuvre du *Consensus* à l'institut ECDPM, et ce malgré les résistances des EM qui souhaiterait que seule la seconde partie (communautaire) soit évaluée[Entretien].
2282 SMOUTS. *Les organisations internationales…op cit*, p.39.

À ce titre, le *Code de conduite* et les textes qui l'ont précédé, bien que non-contraignants, jouent un rôle majeur. À travers de nombreux exemples -des Fonds fiduciaires lancés par la Commission aux réseaux constitués par les acteurs bilatéraux, en passant par les plateformes de la société civile- nous avons illustré la tendance croissante à la coopération entre acteurs du système (EM, CE, BEI, ONG, autorités locales, recherche…), malgré les rivalités institutionnelles et les divergences politiques. Par-delà ce qui est prévu dans le cadre formel de leurs compétences et de leurs obligations (la CE contourne les règles pour créer des Fonds fiduciaires, les EM demandent à participer volontairement aux Facilités UE-ACP), ces acteurs procèdent donc volontairement à la mise en commun de leurs ressources, de leurs personnels et de leurs savoirs, au service d'une politique de développement collective faute d'être commune.

Un modèle de gouvernance d'une politique extérieure collective ?

« L'Europe du développement » avance donc, bien que lentement et laborieusement. Peut-on pour autant évoquer *« l'existence d'un modèle de gouvernance sui generis susceptible de concilier unité et diversité dans l'action extérieure»*, comme nous en avions émis l'hypothèse en introduction de ce chapitre ? Avant de répondre, il convient de mettre les choses en perspective historique. Notre étude du modèle *communautaire* chroniquait cinquante ans d'institutionnalisation d'un modèle[2283] ; notre étude du système *européen* porte sur une décennie. En effet, si l'obligation de coordination est inscrite au Traité de Maastricht, c'est la conjonction récente de plusieurs évolutions - intensification du débat international sur le rôle de la politique de développement et l'efficacité de l'aide, nouveaux engagements financiers, réhabilitation de l'aide communautaire- qui contribue à relancer les efforts en faveur d'une meilleur cohérence du système européen.[2284]

Étant donné le temps restreint de l'analyse (et le manque de recul qui en résulte), il serait précipité d'affirmer que les 'avancées' témoignent de l'existence d'un modèle. Dans la mesure où nous utilisons le terme, c'est donc pour désigner un prototype en gestation, et non un modèle caractérisé. L'on s'en tiendra donc à suggérer que s'esquissent dans le domaine du développement les contours d'un modèle de gouvernance, qui permet d'accroître l'efficacité et de renforcer l'unité du système, sans pour autant que la répartition formelle des compétences ne soit modifiée.

En effet, nous avons pu constater au long de notre démonstration que les compétences importent moins que la manière dont les acteurs les interprètent, les exploitent, et les

[2283] Notons d'ailleurs qu'une nouvelle révolution est peut être en marche avec le Traité de Lisbonne, dont l'adoption est susceptible d'entraîner une réorganisation de l'administration communautaire.
[2284] Voir par exemple : GRIMM Sven. *Reform in the EU's aid architecture and management. The Commission is no longer the key problem. Let's turn to the system*, Discussion Paper, 11/2008, 50p.

outrepassent. À partir d'un même Traité, le système a connu, en l'espace d'une décennie, une transformation que l'on pourrait qualifier de radicale. Comment expliquer ce contraste ? D'après un membre de la DG DEV : *« On a changé d'approche, on aborde maintenant le développement comme une soft policy, basée sur l'informel. Puisqu'il est impossible d'avoir une politique commune, on propose une méthode ouverte de coordination. On se fixe des objectifs et un socle commun, et à partir de là, chacun trouve sa voie ».*[2285] Un élément retient ici l'attention : la référence explicite à la méthode ouverte de coordination (MOC), qui ne s'applique pourtant pas officiellement à la politique de développement.[2286]

Introduite dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne en 2000, la MOC a pour objectif de favoriser la convergence des politiques nationales par le biais de *« méthodes fondées sur l'émulation plus que la contrainte »*[2287] : l'identification d'objectifs communs, à partir desquels sont établis des instruments de mesure de la performance permettant de comparer les résultats (*benchmarking*) ; l'évaluation par les autres États membres (*peer review* et *peer pressure*) ; la surveillance par la Commission (*monitoring*) ; l'échange des meilleures pratiques (*best practices*) et l'apprentissage réciproque (*policy learning*) qui en résulte. La MOC présente donc la particularité de conférer simultanément une plus grande latitude aux États membres (puisque c'est une méthode intergouvernementale de *soft integration*)[2288] et des pouvoirs renforcés (édiction de normes et d'objectifs, fonctions de régulation et de surveillance) à la Commission.

Dans la quête d'un modèle fonctionnel, il apparaît indéniable que les acteurs européens du développement, sans pour autant abandonner la méthode communautaire, se sont inspirés des méthodes de la MOC. Orbie et Versluys suggèrent ainsi que *« there are signs of a growing 'OECD-isation' of the EU as a development actor ».*[2289] D'ailleurs, la majorité des membres de l'Union (l'UE15 et la CE) a recours depuis longtemps à ce type de méthodes au sein du CAD. Transposées dans le cadre européen, ces méthodes peuvent être interprétées comme le signe de l'avènement d'un « *collaborative model* »,[2290] fondé sur l'instauration volontaire de pratiques collaboratives -au niveau des *« programming frameworks, instruments, actors, operating methods, as well as political and democratic design and control processes »*-sous l'égide d'une Commission qui joue un rôle crucial d'animation, qui

---

[2285] Entretien à la DG DEV.
[2286] Politiques couvertes par la MOC : éducation, emploi, formation professionnelle, jeunesse, politique sociale. En 2005, Dearden suggére que la politique de développement soit ajoutée à la liste [DEARDEN Stephen. *Is EU development policy a candidate for the open method of coordination ?* , February 2005, 22p].
[2287] MAGNETTE, *op cit*, p.79. Notre description de la méthode emprunte également à cet ouvrage [*Ibid*, p.79], ainsi qu'au glossaire EUROPA. http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method_coordination_fr.htm
[2288]D'après Hodson et Maher, *« the open method(…)radicalizes subsidiarity »*[HODSON Dermot, MAHER Imelda. "The Open Method as a new mode of governance: the case of soft economic policy coordination", *JCMS*, 2001, n°4, p.728].
[2289] ORBIE, VERSLUYS, *« The European Union's international development policy… », op cit*, p.79.
[2290] AFD. *Ermenonville Seminar : Five main points and prospects. Guidelines on follow-up action*, 2008, p.5.

consiste à fédérer et non à imposer. C'est la solution préconisée en 2008 lors du Séminaire d'Ermenonville sur l'architecture de l'aide européenne.

Dans ce modèle de gouvernance, l'accent est donc mis sur les processus informels de coordination et de cooopération, sans qu'il existe de véritables mécanismes de contrôle. L'on pourrait arguer qu'il repose entièrement sur la notion de 'pairs' (EM+CE).[2291] C'est de leur capacité à collaborer, à exercer une pression et à susciter l'émulation que dépend l'évolution du système. Cette notion pose néanmoins problème : elle suppose que les acteurs se sentent pleinement membres d'un système auquel ils participent et s'identifient, et au sein duquel ils reconnaissent leurs 'pairs' et sont reconnus par eux comme légitimes. Or, non seulement le « nous » est encore embryonnaire, mais les « je » ne sont pas égaux. Les NEM en particulier ne sont pas encore considérés comme des 'pairs' légitimes par les autres EM, qui considèrent qu'ils *« ont encore tout à apprendre ».*[2292] En outre, ils n'ont que peu d'occasions de s'approprier l' « Europe du développement » : marginaux au Conseil, ils subissent généralement un 'consensus' qu'ils n'ont pas les moyens d'influencer en amont. À quelques exceptions près,[2293] ils ne participent pas à toutes les initiatives européennes que nous avons mentionnées, qui s'apparentent souvent à des coopérations renforcées. Or, ce sont justement ces États Membres sur lesquels il est le plus important que la pression et l'émulation s'exercent, puisque ce sont qui ont le plus de 'progrès' à faire. Dès lors, l'on peut s'interroger sur la viabilité d'un modèle de gouvernance qui favorise les plus 'dynamiques', au prix de l'exclusion des 'marginaux', dont la sous-performance entâche la crédibilité du système dans son ensemble.[2294]

Politique de développement, multilatéralisme et le test de l'externe

Les dilemmes de la gouvernance d'une politique à 27+1 nous renvoient à la question fondamentale que nous avions posée en introduction : la politique de développement est-elle soluble dans le multilatéralisme européen ? Si par « soluble » l'on fait référence à ce qui peut être dissous, la réponse est clairement négative : les politiques bilatérales ne peuvent (au moins dans le moyen terme) être dissoutes au profit d'une seule et unique politique multilatérale menée par la Commission au nom de l'UE. L'Union est encore loin d'être assez 'européenne' pour envisager une telle solution. Si par contre l'on entend par « soluble » ce qui peut être résolu, la réponse est plus mitigée : l'étude du système européen de développement démontre que la coexistence entre

---

[2291] Nous incluons la Commission car elle est elle-même un bailleur.
[2292] Entretien dans une Représentation permanente. Il faudrait néanmoins distinguer la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie et dans une moindre mesure la Pologne, plutôt intégrés, des autres NEM.
[2293] La Hongrie est observatrice dans le réseau EUNIDA ; la Pologne, la Slovaquie et la République tchèque participent au Réseau des praticiens ; cinq NEM (PL, CZ, BG, EE, RO) contribuent à la Facilité de voisinage.
[2294] L'on pourrait appliquer un raisonnement similaire à l'Italie.

multilatéralisme et bilatéralisme est problématique, mais qu'elle n'empêche néanmoins pas les 'progrès', que ce soit dans la voie de l'intégration européenne ou de l'efficacité de l'aide.

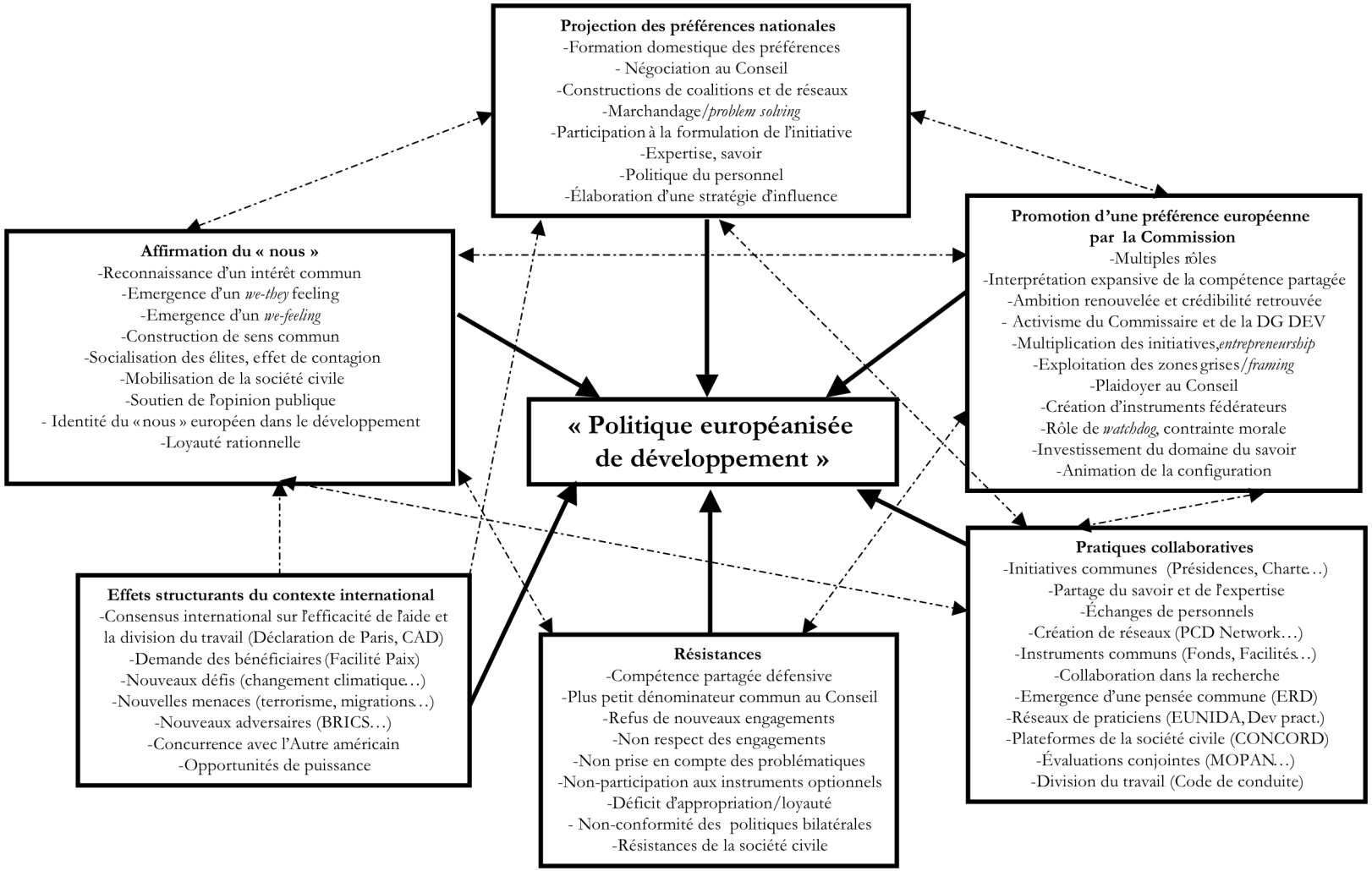
Cependant la question pourrait être reformulée : au vu des caractéristiques du système, peut-on encore véritablement dissocier bilatéralisme et multilatéralisme dans la politique de développement à l'échelle européenne ? D'une part, le multilatéralisme est investi par le bilatéralisme, de la conception des politiques à leur mise en oeuvre. En effet, les stratégies nationales d'influence témoignent de l'institutionnalisation du bi-multilatéralisme -entendu comme *« la volonté d'internationaliser la politique bilatérale »*-[2295] dans le *policymaking* européen, particulièrement saillant dans le développement. Parallèlement, les instruments innovants tels que le Fonds Infrastructures, qui permettent de 'flécher' les contributions et de planter le drapeau, s'inscrivent dans la logique du multi-bilatéralisme, défini comme *« une forme d'initiative de coopération multilatérale dans l'exécution et bilatérale dans l'orientation, la décision et le financement »*.[2296] D'autre part, les politiques bilatérales, comme nous l'avons vu en analysant l'exemple français, sont fortement 'multilatéralisées', ou plutôt 'européanisées'. L'hybridation et l'interpénétration priment donc dans un système dont la complexité ne fait que s'accentuer à mesure que l'on en explore les méandres.

Nous avons formulé l'ambition de tester, à partir de l'exemple de la politique de développement, l'hypothèse d'une européanisation de la puissance.[2297] Dans ce but, nous avons étudié les rouages de l'européanisation du système européen de développement, afin de saisir toute la complexité d'une Union qui exporte à l'international ses particularités internes. Cependant, en se limitant à une analyse en vase clos, l'on courre le risque de surestimer (dupés par des 'avancées' apparentes et une rhétorique convaincante) ou de sous-estimer (aveuglés par la fragmentation du système et les contradictions de son européanisation) l'impact et l'influence de l' « Europe du développement » sur la scène internationale. L'on ne peut s'en tenir au simple 'constat d'échec' d'une puissance européenne érigée en objectif abstrait. La puissance est relationnelle ; la mise en œuvre sur le terrain et les relations avec les partenaires (bénéficiaires, autres bailleurs bilatéraux et multilatéraux…) en constituent les véritables 'tests'.

Après avoir analysé comment l'Europe se construit *pour* le monde ; il faut donc désormais s'intéresser à comment elle se présente et agit *dans* le monde. Une fois ces deux versants réconciliés, l'on pourra véritablement s'interroger sur le rôle joué par la politique de développement dans l'émergence d'une Union acteur, et *a fortiori* puissance, international(e).

[2295] ADDA, Jacques, SMOUTS, Marie-Claude. *La France face au Sud: le miroir brisé.* Paris: Karthala, 1989, p.54.
[2296] MARCHISIO Sergio. *Il finanziamento multibilaterale. La terza via della cooperazione allo sviluppo.* Milano: Franco Angeli, 1986, p.12. [Traduction personnelle].
[2297] Voir *supra*, Chapitre II : Introduction.

DYNAMIQUES D'EUROPÉANISATION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT



TROISIÈME CHAPITRE

DU MODÈLE À LA PUISSANCE

La contribution singulière de la politique de développement à la projection de l' « Europe » sur la scène internationale

« The EU is not and never will be a superpower (…)
Our opportunity is different. The EU has the opportunity to be a model power ».[2298]

La puissance européenne est une *« énigme »*[2299] dont la 'solution' fait l'objet d'un vif débat, où se mêlent arguments théoriques, parti pris normatifs et exercices de futurologie. La publication du retentissant ouvrage de Kagan[2300]opposant la *« faiblesse »* de l'Union à la *« puissance »* des États-Unisa ravivé et enflammé les polémiques : des auteurs tels McCormick et Leonard se sont employés à réfuter sa thèse, le premier affirmant que l'Europe s'impose comme *« a new breed of superpower »*,[2301] et le second prédisant que *« l'Europe dominera le XXIème siècle »*.[2302] Imputer ces divergences à un simple divorce transatlantique serait erroné. En effet, il est d'usage dans les cercles européens de déplorer la *« puissance toujours virtuelle »*,[2303] d'une Union qui *« jusqu'à présent a eu tendance à s'occuper de tout, tout en étant incapable d'agir sur l'essentiel et n'a eu, sauf exceptions notables, d'influence décisive sur rien »*.[2304] À l'inverse, *« much of the support for the idea of European global power comes from American analysts »*.[2305] De Reid à Moravcsik en passant par Rifkin et bien d'autres,[2306] nombreux sont ceux de l'autre côté de l'Atlantique à considérer que l'Europe *« is well along the road to becoming the world's second superpower »*,[2307] voire qu'elle est d'ores et déjà une *« quiet superpower »*,[2308] différente mais tout aussi décisive que l' *« hyperpuissance »*[2309] américaine.

Si la politique de développement fait couler bien moins d'encre que la PESC et la PESD, elle joue néanmoins un rôle particulier dans ce débat. En effet, le statut de premier bailleur mondial est fréquemment invoqué pour caractériser le rôle -et le rang- de l'UE à l'international :

2298 MILIBAND David. *Europe 2030 : model power not superpower,* College of Europe, Bruges, 15 November 2007.
2299 LAIDI Zaki. *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne.* Paris: Presses de Sciences-Po, 2005, 156p.
2300 KAGAN Robert. *La puissance et la faiblesse. Les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, 2003 160p.
2301 McCORMICK John. *The European superpower.* Basingstoke: Palgrave McMillan, 2007, p.2
2302 LEONARD Mark. *Pourquoi l'Europe dominera le 21ème siècle.* Paris: Plon, 2006, p.19.
2303 DEHOVE Mario. « L'Union européenne, une puissance toujours virtuelle », i*n* BADIE et al. *Qui a peur du XXIème siècle ? Le nouveau système international.* Paris : La Découverte, 2006, p.41.
2304 LEQUILLER. *Comment parvenir à la convergence des politiques étrangères…op cit.* Voir également la perception d'un 'constat d'échec', abordée *supra*, Chapitre II, Seconde partie, Titre II/A : De l'intérêt du « nous ».
2305 McCORMICK, *op cit*, p.30.
2306 Sans prétendre à l'exhaustivité : REID T.R. *The United States of Europe: the new Superpower and the end of American supremacy*, 2004, 305p ; SCHNABELL Antony. *The next superpower?: the rise of Europe and its challenges to the United States*, 2005, 199p ; RIFKIN Jeremy. *Le rêve européen : ou Comment l'Europe se substitue peu à peu à l'Amérique dans notre imaginaire*, 2005, 563p ; HASELER Stephen. *Super-State: the new Europe and its challenges to America*, 2004, 212p ; KUPCHAN Charles. *The end of the American Era: US foreign policy and the geopolitics of the twenty-first century*, 2002, 395p ; STEEL Ronald. "The rise of the European superpower", *The New Republic*, 2 July 1990, p.5-23 ; MORAVCSIK Andrew. "The quiet superpower", *Newsweek*, 17 June 2002.
2307 HASELER, *op cit*, p.8.
2308 *« Europeans already wield effective power over peace and war as great as that of the United States »* [MORAVCSIK, *op cit*].
2309 Selon l'expression devenue incontournable d'Hubert Védrine.

selon l'adage devenu populaire, *« the US fights, the UN feeds, the EU funds »*.[2310] Cette description d'une division internationale du travail au sein de laquelle l'Europe 'vénusienne' paye, alors que l'Amérique 'martienne' agit,[2311] vise *a priori* à stigmatiser l'impuissance d'une Union européenne réduite au rôle d'adjuvant-tirelire. Pourtant, elle peut également être interprétée comme la reconnaissance de son leadership dans le développement, potentielle *« exception notable »*[2312] à son impuissance, voire ressource cruciale de sa (super)puissance. À cet égard, il est intéressant de remarquer que lorsque Galtung qualifie dès 1973 l'Europe de *« superpower in the making »*,[2313] il fait référence à la relation qui l'unit au Tiers-Monde, par le biais des accords d'association et de l'aide. Si cette (supposée) superpuissance par le développement est alors dénoncée comme une menace néocoloniale, elle est de nos jours au contraire présentée comme un facteur de paix : Moravcsik estime par exemple qu'*« enlargement, foreign aid and peacekeeping »* constituent les trois piliers de la *« quiet superpower »* européenne, caractérisée par sa « *distinctive contribution (…) to world peace »*.[2314] Grâce à sa politique de développement « dynamique » (par contraste avec une PESC « statique »), l'Europe s'affirmerait ainsi sur la scène mondiale malgré ses limites, Holland suggérant qu'*« in relation with almost half of the world at least, the EU is a proactive and global superpower, outstripping all other actors, including the USA »*.[2315] Est ainsi avancée l'idée que l'Union européenne serait une superpuissance que l'on pourrait qualifier de 'partielle', le développement étant l'un des domaines où elle s'illustre : *« the EU is and is not a superpower (…) it is a superpower in trade and aid, but not necessarily in common foreign security policy or defense policy »*.[2316]

Néanmoins, la proclamation d'une superpuissance européenne dans le développement nous semble doublement problématique. D'une part, le concept de superpuissance demeure investi d'une connotation militaire[2317] qui compromet quelque peu sa transposition à l'échiquier du développement.[2318] D'autre part, l'ajout du préfixe « super » paraît relever davantage de l'incantation que de la constatation, son utilisation dérivant généralement d'une corrélation hâtive et contestable entre le poids financier de l'Union et son influence. C'est pourquoi nous tenterons dans ce chapitre de nous affranchir des postulats extrêmes du débat -la politique de

---

[2310] La paternité de cette phrase souvent usitée est difficile à déterminer ; nous avons rencontré au cours de nos recherches plusieurs hypothèses, que nous avons échoué à confirmer. Moravscik l'attribue à Dominique Moïsi.
[2311] Nous faisons ici référence à Kagan *« les Américains sont des Martiens et les Européens des Vénusiens »* [*op cit*, p.10].
[2312] Renvoie à la citation de Pierre LEQUILLER en page précédente.
[2313] GALTUNG. *The European Community : a superpower in the making…op cit*, 1973.
[2314] MORAVCSIK Andrew. "The quiet superpower", *Newsweek*, 17 June 2002.
[2315] HOLLAND, « When is foreign policy… », *op cit*, p.121.
[2316] STUBB Alexander. « Will the EU ever become a superpower ? », *Speech by the Finnish Minister for Foreign Affairs, Carnegie Endowment for International Peace*, Washington, 17 July 2008.
[2317] Voir *supra*, Introduction générale : L'énigme de la puissance européenne.
[2318] L'image des différents échiquiers de la puissance est empruntée à Stanley Hoffmann [HOFFMANN Stanley. *Primacy of world order : American foreign policy since the Cold War*. New York : McGraw Hill, 1978, 331p].

développement comme incarnation de la superpuissance de l'UE, ou, au contraire, comme preuve de son impuissance- afin d'explorer une hypothèse médiane (et certes moins aventureuse) : celle de l'affirmation d'une puissance européenne *dans* et *par* le développement.[2319]

Pour ce faire, nous aurons recours à la notion de « puissance modèle », tout aussi problématique que celle de superpuissance, mais à notre sens plus féconde dans le domaine qui nous intéresse. Précisons d'entrée que nous ne prétendons aucunement avancer une nouvelle théorie sur la nature de la puissance européenne. Telle que nous l'envisageons, la « puissance modèle » n'est pas une construction conceptuelle mais une expression polysémique, qui permet de mettre en lumière les multiples usages de la politique de développement dans l'affirmation d'une UE (cherchant à) *« exercer une influence internationale multiforme »*.[2320] Sur la scène internationale du développement, l'Union se présente en effet comme une puissance unique (le modèle/*« variété particulière »*),[2321] exemplaire (le modèle/ *« référence »*)[2322] et pionnière (le modèle/*prototype*), dont le leadership l'érige en *« role model »*,[2323] à la fois pour les autres bailleurs enjoints à suivre son exemple, et pour les bénéficiaires encouragés à adopter son modèle (au sens de *« ce qui peut être reproduit »*).[2324] La « puissance modèle » est donc une construction politique, que nous allons nous employer à déconstruire afin de jauger sa capacité à effectivement produire de l'influence.

En premier lieu, il convient de ce pencher sur la mise en scène d'une « Europe du développement » autoproclamée leader et modèle, malgré ses vicissitude internes.[2325] Dans un « jeu » non plus à deux (national/européen) mais à trois (national/européen/international) niveaux,[2326] l'« Europe » semble paradoxalement gagner en unité, projetant l'image d'une entité généreuse, dotée d'une identité propre lui permettant de s'affirmer vis-à-vis des Etats-Unis (I). Cependant, les contradictions internes de l'européanisation rejaillissent sur la projection externe de l'« Europe » lorsque l'on quitte la scène politique pour rejoindre celle du terrain : si l'UE y joue effectivement un rôle de pionnière, son leadership est fragilisé par les dissensions intestines, ainsi que par sa difficulté à mettre en œuvre un agenda international qui se révèle simultanément une opportunité et une contrainte (II). Enfin, la « puissance modèle » européenne est soumise à l'épreuve des négociations et des perceptions, sa capacité à être suivie et reconnue contribuant à éclairer la portée réelle de son influence, *dans* et *par* le développement (III).

[2319] De même qu'elle est *« a power in and through trade »,* [MEUNIER Sophie, NICOLAIDIS Kalypso. "The European Union as a trade power", *in* HILL, SMITH Michael(eds), *International relations and the EU…op cit*, p.265].
[2320] PETITEVILLE, *La politique internationale…op cit*, p.197.
[2321] *Le Petit Larousse illustré 1991.* Paris : Larousse, p.631. Voir *supra*, Chapitre I, Introduction.
[2322] *Ibid,* p.631 : *« ce qui est donné pour servir de référence »*
[2323] MILIBAND, *op cit*.
[2324] *Le Petit Larousse illustré 1991…op cit*, p.631.
[2325] Telles que nous les avons analysées dans le Chapitre II.
[2326] L'image des deux et trois niveaux est simplificatrice : chacun des niveaux est loin d'être monolithique et cohérent.

PREMIÈRE PARTIE
La mise en scène de l'« Europe », (autoproclamée) leader et modèle

« La politique de développement représente la meilleure carte de visite de l'Union »[2327]

Si l'on en croit le Commissaire Michel, *« l'Europe est le leader de la coopération au développement depuis 50 ans »*.[2328] La question est de savoir à quelle « Europe » il se réfère. À l'« Europe » telle qu'incarnée par la Communauté qui, par le biais de sa politique de développement singulière, prétend depuis son origine proposer un *« nouveau modèle de relations entre États développés et États en voie de développement »*[2329] ? Ou à l'« Europe » dans son modèle collectif, dont les « 27+1 » politiques représentent près de 60% de l'APD mondiale ? A priori, il semble que ce soit une référence à la combinaison de ces deux « Europes », l'une se distinguant par son caractère précurseur et unique, l'autre par sa masse critique et sa générosité, qui permette aux autorités et responsables européens de proclamer que « *l'Union est principal acteur en matière d'aide au développement dans le monde »*.[2330]

Cependant, comme nous l'avons vu au cours de notre précédent chapitre, l'« Europe du développement » est avant tout une construction de l'esprit, qui recouvre en réalité un *système* de politiques européennes et non pas *une* politique européenne de développement. Si l'intégration dudit système s'est significativement accrûe ces dernières années, elle est néanmoins loin d'être achevée, et n'a qui plus est pas vocation à l'être. Dès lors, le *« principal acteur »* Europe (ou Union européenne) est en réalité un acteur collectif atypique, qui doit surmonter ses *« incomplétudes »*[2331] pour se projeter – et être perçu- comme un acteur unitaire et influent sur la scène internationale.

Or, par définition, un acteur joue un rôle, que ce soit dans la vie quotidienne ou dans les relations internationales. Utilisant l'analogie dramaturgique, Goffman montre en effet comment l'individu/acteur théâtralise la *« présentation de soi dans la vie quotidienne »*, livrant une *« performance »* sur la *« scène »* de la société, et projetant ainsi une image qui lui permet de contrôler et de manipuler les impressions du *« public »* à son égard.[2332] S'appuyant sur cette analyse et la

---

[2327] MICHEL Louis. *Coopération européenne au développement à l'horizon 2010 : nouveaux défis*, Bonn, 23 septembre 2005.
[2328] MICHEL Louis. *Ouverture des Journées européennes du Développement*, Lisbonne, 7 novembre 2007, p.3.
[2329] Ambition proclamée dans le Préambule de la *Convention de Lomé*, 28 février 1975 *[« RÉSOLUS à instaurer un nouveau modèle de relations entre États développés et États en voie de développement, compatible avec les aspirations de la communauté internationale vers un ordre économique plus juste et plus équilibré »*].
[2330] Présentation Glossaire Europa : http://europa.eu/legislation_summaries/development/index_fr.htm
[2331] PETITEVILLE, *La politique internationale…op cit*, p.197.
[2332] GOFFMAN Erving. *The presentation of self in everyday life*. London : Penguin Books, 1990 [ed. originale 1959], 247p.

transposant aux relations internationales, Jervis entreprend une décennie plus tard de se pencher sur *« a little discussed aspect of international politics, the way states can affect the images others have of them and thereby exercise influence »*.[2333] Si son analyse est marquée par le contexte de la Guerre froide, il n'en demeure pas moins que le cœur du propos est toujours pertinent : *« a desired image (…) can often be of greater use than a significant increment of military or economic power »*.[2334] C'est pourquoi *« States, perhaps even more so than people in their everyday lifes want others to hold a desired impression of them (…) The reason is not ego gratification but power : a state seeks to influence others whose behaviour is based in part on their predictions of how a state will act »*.[2335] En substance donc, *« image is power »*, et les États visent contrôler, embellir, voire manipuler laleur afin d'influencer ceux qui la reçoivent.[2336]

Si l'Union n'est pas un État, il n'en demeure pas moins que *« there is a certain image it wants to portray at the world level, and development policy helps with that »*.[2337] La Commission admet d'ailleurs ouvertement que *« la politique de développement véhicule une certaine image de l'Europe dans le monde. La culture et les valeurs de la coopération et de l'action collective envoient un message positif et fort aux partenaires des pays en développement»*.[2338] Implicitement, l'on comprend que si les *« partenaires »* reçoivent ce message *« positif et fort »*, il est attendu qu'ils seront enclins à juger favorablement le rôle de l'UE, et donc à coopérer dans le cadre des enceintes internationales et des négociations multilatérales. En outre, par delà le seul cercle des pays en développement, la projection de l'image d'une Europe *« leading by virtuous example »*[2339] lui permet de se forger une 'bonne' réputation. Pour un acteur « UE » dont la puissance 'différente' est (théoriquement) fondée sur sa qualité de *« force for the good »,* ladite réputation est *« of considerable importance»*.[2340] Précisons néanmoins que la projection de cette image et la construction de cette réputation ne doivent pas être (forcément) interprétées comme une entreprise de manipulation : Jervis précise que *« not all projections of images are deceptions »*,[2341] car *« the need to project a desired image is shared by deceivers and honest actors alike »*.[2342]

Dans le cas de l' « Europe du développement », il semble en effet que la 'présentation de soi' est intrinsèquement liée à la 'perception de soi'. Le rôle promu est ainsi construit à partir d'une *« role conception »*, définie par Holsti comme *« how policymakers view the roles their nations should be*

2333 JERVIS Robert. *The logic of images in international relations*. Princeton : Princeton University Press, 1970, p.3. Dans les remerciements, Jervis écrit *: « My greatest intellectual debt is to Erving Goffman and Thomas Schelling »*.
2334 *Ibid,* p.6.
2335 *Ibid*, p.XIV
2336 Naturellement, derrière cet intérêt porté aux « images » et à leur recéption se profile l'analyse à venir sur les « perceptions » et « misperceptions » [JERVIS. *Perception and misperception in international politics…op cit,* 1976].
2337 Entretien dans une Représentation permanente.
2338 COM(2000)212. *La politique de développement de la Communauté européenne,* p.17.
2339COOMBES David. « Leading by virtuous example : European policy for overseas development ». *In* McSWEENEY Bill (ed), *Moral issues in international affairs. Problems of European integration*, 1998, p.221-246.
2340 JERVIS, *op cit*, p.XVII.
2341 *Ibid*, p.11.
2342 *Ibid*, p.XV.

playing in international affairs ».[2343] À l'instar d'Orbie, l'on suggère donc ici que *« the EU holds a leading and benevolent role conception towards the South ».*[2344] Produit de la 'vocation' internationale consubstantielle au projet européen,[2345] et de la socialisation des *policymakers* lors de la fabrication collective d'une politique incarnant le « nous »,[2346] cette « *role conception »* participe à la construction identitaire de l'Union, tant dans sa projection externe que dans sa consolidation interne.

Si la mise en scène ne relève donc pas nécessairement de la manipulation, elle s'inscrit par contre dans une entreprise d''embellissement', consistant à privilégier *« the overcommunication of some facts and the under-communication of others ».*[2347] Prétendant s'octroyer le premier (leader) et le beau (modèle) rôle, l'acteur « Europe » doit en premier lieu s'employer à minimiser sa fragmentation et à exacerber son unité afin de se forger l'image désirée. Ainsi, la référence constante au leadership financier, incarné par les fameux 60%, *« creates the perception of one single EU actor, which in turn legitimates EU action on the international scene ».*[2348] Cependant, l'invocation de ce leadership peut s'avérer à double tranchant, la dissonance (perçue) entre le poids financier et l'influence politique conduisant à dresser un 'constat d'échec' de l'action de l'UE dans le développement (I).[2349]

Dès lors, il importe de doter le protagoniste « Europe » d'un scénario valorisant, par le biais duquel il *« peut se présenter comme un modèle ».*[2350] À cet effet, la mise en scène s'appuie sur des méthodes de communication et de promotion de la « marque Europe » afin de la faire connaître - et accepter- d'un large public. Le déploiement d'une stratégie de diplomatie publique tous azymuts contribue ainsi à l'affirmation de l'identité internationale de l'Union, son action dans le développement lui permettant d'incarner et de diffuser ses valeurs (II).

Cette identité s'affirme également *a contrario*, le protagoniste « Europe » se servant de l'antagoniste « Amérique » pour cultiver sa différence et légitimer son rôle. Ainsi, *« en prenant position face aux Etats-Unis et en établissant un rapport de forces avec et face à ces derniers, une partie de l'identité de l'Europe s'affirme comme entité ».*[2351] Face à une superpuissance américaine peu investie dans le domaine du développement, l'Union s'engouffre dans la niche laissée vacante pour défendre son propre modèle de puissance et asseoir son leadership (III).

[2343] HOLSTI Kal. "National role conceptions in the study of foreign policy", *International Studies Quarterly*, 1970, vol 14, n°3, p.235. Holsti est le premier à introduire des éléments de la *sociological role theory* [Voir par exemple : BIDDLE Bruce, THOMAS Edwin. *Role theory*. New York : Wiley, 1966, 453p ; JACKSON John Archer (ed). *Role*. Cambridge : Cambridge University Press, 1972, 152p] dans l'analyse des relations internationales.
[2344] ORBIE. "EU development policy integration and the Monterrey process…", *op cit*, p.406.
[2345] Voir *supra*, Chapitre I, Seconde partie, Titre I : Une vocation internationale consubstantielle au projet européen
[2346] Voir *supra*, Chapitre II, Seconde partie, Titre II : L'affirmation du « nous » européen dans le développement
[2347] GOFFMAN. *The presentation of self in everyday life…op cit*, p. 141.
[2348] ORBIE, "EU development policy integration and the Monterrey process … », *op cit*, p.406.
[2349] À ce sujet, voir également *supra*, Chapitre II, Seconde partie, Titre II/A : De l'intérêt du « nous »
[2350] BALLEIX. *La politique européenne de coopération au développement…op cit*, p .71.
[2351] LE NAËLOU, *op cit*, p.32.

Titre I. Une Europe leader : la revendication du premier rôle

A. « L'Europe est le plus grand fournisseur d'aide au développement au Monde »[2352]

Ce slogan inscrit au bas de chaque page du site internet de la DG Développement est décliné dans d'innombrables publications et discours émanant de la Commission. Quiconque est exposé à la rhétorique communataire est donc informé, avant toute autre chose, que l'Europe est le plus généreux des bailleurs au Monde (majuscule incluse). Comme le démontre Nicaise, *« depuis sa première formulation en 1957, la « générosité » a toujours été présente dans l'image de l'Europe qui est donnée par la politique d'information sur le développement ».*[2353] La générosité est en effet *« une notion et une valeur-clé de l'univers du développement »,*[2354] qui permet à l'Europe de se distinguer par sa contribution substantielle. Aujourd'hui plus que jamais, elle est indiscutablement la plus « généreuse ». Par le biais de la référence constante à *« l'European' ODA leadership »,*[2355] les responsables européens -les nationaux s'appropriant et relayant le même discours- mettent ainsi en scène *« une Europe premier donateur au monde »*,[2356] dont la suprématie statistique permet de projeter l'image *« d'un acteur 'Union européenne' influent sur la scène internationale ».*[2357] Les « 60% » sont présentés comme la traduction concrète de l' « importance » de l'Europe, tant au sein de la communauté des bailleurs qu'auprès des pays en développement : *« with 60% of global development aid coming from Europe, the policy of the EU is incredibly important to all developing countries ».*[2358]

Ainsi que le soulignent Petiteville et Delcour, cette mise en scène recourt à un *« amalgame Communauté/Union»,*[2359] qui permet d'ériger en leader un bailleur fictif « Europe ». La bannière du site de la DG DEV, sans être véritablement mensongère, est pour le moins *« somewhat misleading ».*[2360] Nous savons que derrière la façade du monolithe unitaire, l' « Europe » est fragmentée : la Commission représente environ 20% de l'APD européenne (c'est-à-dire environ 12% de l'APD mondiale), alors que les États membres gèrent bilatéralement les 80% restants (environ 48% de l'APD mondiale). Étant donnée la complexité des interactions entre les « 27+1 » acteurs du système européen de politiques de développement, *« it is a bit optimistic to*

2352 Bannière du site de la DG DEV http://ec.europa.eu/development/index_fr.cfm (bas de la page)
2353 NICAISE Natacha. *La construction européenne et les « pays en voie de développement ». Politiques de communication, générosité et identité(s).* Thèse de doctorat en Anthropologie sociale, Université Fédérale de Rio de Janeiro, 2007, p.4.
2354 *Ibid,* p.20.
2355 ORBIE. "EU development policy integration and the Monterrey process…", *op cit*, p.406.
2356 DELCOUR, *op cit*, p.85.
2357 *Ibid*, p.85.
2358 Intervention de Louise THOMAS [*DFIDHead of Development Policy Team*] lors des Journées européennes du Développement 2009, citée *in* www.eudevdays.eu/event_coverage/articles/millennium_development_goals_en.htm
2359 PETITEVILLE, « La coopération économique…», *op cit*, p.444 ; DELCOUR, *op cit*, p.85.
2360 ORBIE, VERSLUYS, *« The European Union's international development policy… », op cit*, p.75.

suggest that 'Europe' is an international development actor powerfully backed by solide budget resources ».[2361] Néanmoins, cette fiction « optimiste » est activement entretenue et *« orchestrée »*[2362] par la Commission et les États membres, réunis dans l'ambition de projeter l'image d'une « *Europe premier bailleur de fonds en matière de politique de développement ».*[2363]

La Commission mène donc la charge en *« pratiquant volontiers l'amalgame »*[2364] entre ce qui relève de sa propre action et ce qui est imputable aux États membres, vantant ainsi les mérites de *« la politique »*[2365] dont elle s'emploie à promouvoir l'européanisation. En témoigne cet extrait du dernier rapport d'EuropeAid sur les politiques communautaires en matière de développement :

« Au cours de cette décennie, l'Union Européenne s'est érigée en chef de file dans le domaine du développement. Les chiffres sont impressionnants : les montants engagés ont augmenté de 90% depuis 2001. En 2008, l'UE et ses États membres étaient à nouveau le principal bailleur de fonds au niveau international, avec une contribution de près de 60% de l'aide mondiale ».[2366]

La formulation de ce paragraphe est particulièrement intéressante, dans la mesure où l'amalgame est à la fois explicite et insidieux. Deux *« chiffres impressionnants »* sont fournis pour illustrer le leadership européen. D'une part, il est bien précisé que les sempiternels 60% de l'APD mondiale sont le produit de la combinaison des efforts de l'UE « *et de ses États membres ».* D'autre part cependant, la référence aux 90% est plus obscure. *A priori*, elle semble renvoyer à l'aide de l'UE dans son ensemble, mentionnée dans les phrases précédente et suivante. Or, l'on apprend quelques pages plus loin que c'est en fait *« le volume d'aide traité par la Commission »* qui a connu *« une hausse de plus de 90% depuis 2001 ».*[2367] En accolant ces deux statistiques, la Commission exploite l'image d'un bailleur « Union européenne » à la fois prépondérant et en pleine expansion.

Cet 'embellissement' de la réalité est rendu possible par l'ambiguïté du terme « Union européenne ». D'après le Glossaire Europa, l'Union européenne, constituée de 27 États membres, *« est à la fois un projet politique et une organisation juridique »*, dont le *« premier pilier correspond à la Communauté européenne ».*[2368] La Commission en est l'organe exécutif, et mène donc des politiques, comme celle de développement, au nom de l'UE. Dans la littérature officielle (qu'elle

---

2361 *Ibid,* p.75.
2362 PETITEVILLE, *op cit*, p.444.
2363 BMZ. *L'Europe partenaire d'un développement mondial durable. La Présidence allemande du Conseil de l'Union européenne, janvier-juin 2007*, janvier 2007, p.5
2364 PETITEVILLE, *op cit*, p.444.
2365 Le passage proposé est extrait du chapitre consacré à « La politique », in EUROPEAID. *Rapport annuel 2009 sur les politiques communautaires en matière de développement et d'aide extérieure et sur leur mise en œuvre en 2008, 2009*, p.18.
2366 *Ibid*, p.18.
2367 *Ibid*, p.12.
2368 Glossaire EUROPA, entrée « Union européenne » : http://europa.eu/scadplus/glossary/eu_union_fr.htm. Notons que les piliers (et la Communauté) ont disparu avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

émane de la CE ou des EM) et académique, l'expression *« politique de développement de l'UE »* (ou *« politique européenne de développement »*, *« EU development policy »*) renvoie alternativement à la politique menée exclusivement par la Communauté, ou à la politique européanisée des « 27+1 ». Il est ainsi parfois ardu de discerner clairement ce à quoi il est fait référence. Certains documents comme le *Consensus* opèrent une distinction claire entre *« la politique de développement de la Communauté européenne »* (menée par la Commission) et *« la vision de l'UE pour le développement»* (incarnée par des principes et des engagements communs).[2369] Cependant, la ligne de démarcation n'est pas toujours aussi étanche. L'exemple du *Manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'Union européenne*[2370] élaboré par EuropeAid illustre cette ambivalence. Y sont décrites *« les exigences et les lignes directrices applicables »* en matière d'*« identité écrite et visuelle de l'UE »* dans le cadre *« des actions financées ou cofinancées par l'Union européenne »*.[2371] Cependant, si les activités ici visées sont financées par l'UE (c'est-à-dire par les 27 EM qui la composent, à travers le FED et le budget), elle sont mises en œuvres exclusivement par la Commission (dans le cadre de la politique communautaire de développement). Dès lors, les États Membres ne sont pas tenus de suivre dans le cadre de leurs politiques bilatérales les préconisations du *Manuel*, bien que la référence à l'« Union européenne » dans le titre puisse induire en erreur.

Cet exemple parmi tant d'autres permet de saisir la difficulté à déterminer 'qui fait quoi', dans une « Europe du développement » caractérisée par l'imbrication des acteurs et l'interpénétration des activités.[2372] Or, si la complexité du système est généralement considérée comme un handicap, la confusion terminologique qui en découle tend au contraire à faciliter la mise en scène du bailleur « Europe ». Chacun des acteurs du système a en effet intérêt à entretenir l'ambiguïté : en recourrant aux bannières « Union européenne » (sans systématiquement préciser *« et ses États membres »*) ou « Europe » (sans clarifier quelle incarnation),

---

[2369] De même, nous avons tenté au long de notre analyse de nous abstenir de tout amalgame. Nous avons ainsi opéré une distinction entre la politique communautaire de développement (qui fait essentiellement l'objet de notre premier chapitre) et la politique européenne/européanisée (la nuance étant explorée dans le second chapitre). Ici, nous utilisons des guillemets afin de souligner que nous faisions référence à une construction abstraite. Cependant, il n'est pas exclu que nous ayons nous-même parfois provoqué la confusion du lecteur en n'explicitant pas suffisamment l'entité à laquelle nous faisions référence. Précisons donc que dans ce chapitre, sauf indication contraire, nous faisons référence à l' « Europe » au sens collectif, c'est-à-dire l'Union et ses États membres. Pour ne pas alourdir le style, nous n'utiliserons néanmoins les guillemets que lorsqu'ils sont indispensables.

[2370] EUROPEAID. *Manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'Union européenne*, juillet 2009, 44p.

[2371] *Ibid*, p.5.

[2372] Une difficulté qui est également perçue avec acuité sur le terrain, comme en témoignent plusieurs délégués de la Commission : *« confusion is encouraged by the variety of terminology used in documents (…) partner countries receive some documents or some projects signed European Community or European Commission, European Union, Community in the singular, Communities in the plural (…) our Member States are not even understanding very well what they have to tell or to use (interview 17) Such confusion is generally referred to by all respondents»*. [CARTA Caterina. « Report on the Commission's diplomats and the EU international image », *in* LUCARELLI Sonia (dir). *Research report on the project : The external image of the European Union*, Garnet Series E-Book, 2007, p.310].

ils s'approprient l'action des autres membres,[2373] rehaussant leur profil 'individuel' en exaltant l'accomplissement collectif. La rhétorique du leadership européen est donc relayée et amplifiée par des acteurs qui, malgré leur diversité, s'emploient à projeter l'image de l'unité. En témoignent ces deux extraits (l'un national, l'autre communautaire), représentatifs du discours officiel :

*« **L' Europe comme leader mondial**. L'UE est le plus grand bailleur de fonds en termes d'aide globale au développement (…) 56%* [désormais *« presque 60% »*] *du volume de l'aide provient de l'UE. Nous avons, conformément aux engagements pris à Monterrey, augmenté notre aide annuelle de 20 milliards depuis 2002. Nous avons pris la décision sans précédent d'allouer à 5,6% et 0,7% de son PIB à l'aide au développement d'ici 2010 et 2015 respectivement. De plus, l'UE s'est engagée à ce que la moitié des 20 milliards d'euros supplémentaires ainsi dégagés d'ici 2010 bénéficient à l'Afrique. Concrètement, cela signifie que l'aide publique au développement annuelle de l'UE passera de 46 milliards d'euros par an à 66 milliards en 2010. Elle dépassera les 90 milliards en 2015. L'UE doublera ainsi son aide entre 2003 et 2010. Elle triplera son aide entre 2003 et 2015. Au- delà de l'aide, l'UE est et le principal partenaire commercial des pays les plus pauvres : près de 40% de nos importations proviennent des PED. Nous avons le marché le plus ouvert aux pays en développement : en 2003, environ 80% des exportations des PED sont entrés dans l'UE exemptes de taxes ou taxées à taux réduits. Et nous sommes le principal importateur de produits agricoles provenant des PED (plus que les USA, le Japon et le Canada réunis ».* [Commissaire Louis Michel] [2374]

« The EU has a unique standing in the world. It is the world's largest donor development aid donor, the world's leading humanitarian donor, the world's largest single market and the main trading partner of most developing countries. It is a key development actor, donor and policy-maker ». [Stratégie DFID-UE] [2375]

Le champ lexical de ces deux extraits (*« plus grand »*, *« principal »*, *« le plus »*, *« largest »*, *« leading »*, *« main »*) renvoie indiscutablement à l'idée de primauté de l'« Europe », dans l'aide au développement bien sûr, mais également dans les relations Nord-Sud en général. *« Premier partenaire des PVD »*[2376] dans les domaines du développement, de l'humanitaire et du commerce, l'« Europe » se présente comme un acteur « unique », entretenant avec les PVD des relations bien plus tenues que les autres 'grands' acteurs internationaux. Selon l'expression quelque peu désuète et connotée, elle est promue comme le « champion du Tiers Monde ». La mise en scène de ce leadership repose systématiquement sur le 'poids' amalgamé de l'UE et de ses États membres, tel qu'illustré par la logorrhée statistique du Commissaire Michel. L'énumération de chiffres et d'engagements financiers paraît devoir à elle seule justifier l'invocation du statut de leader. Orbie remarque d'ailleurs que la rhétorique européenne *« starts from the assumption that there exists- or should exist a relationship between European ODA levels and the leading role of the EU towards the South ».*[2377] Cette hypothétique corrélation, au cœur de la mise en scène, demande à être explorée davantage : la focalisation sur le poids financier de l'UE se révèle en effet à double tranchant.

[2373] DELCOUR évoque *« l'appropriation' par l'Union des actions menées par les États membres »*, *op cit*, p.85.
[2374] MICHEL Louis. *Inégalité mondiale : un défi posé à la mondialisation.* Palais d'Egmont, Bruxelles, 17 mars 2008, p.8.
[2375] DFID. *Working with the European Union: Europe for development.* Institutional Strategy Paper, June 2008, p.4.
[2376] Synthèse. *Journées européennes du développement*, Strasbourg 15-17 novembre 2008, 2009, p.4.
[2377] ORBIE. "EU development policy integration and the Monterrey process…", *op cit*, p.405.

B. Le leadership statistique et le dilemme du bodybuilder européen

La mise en scène, nous l'avons dit, vise à *« transmettre une certaine image »*[2378] de l'acteur « Europe ». En insistant sur la contribution financière collective de l'UE, l'objectif est donc avant tout de transmettre l'image d'une Union généreuse et exemplaire dans son engagement envers les pays en développement. Comme l'explique La Naëlou, *« la force de l'exemplarité est constamment confirmée par le montant toujours plus important de l'effort financier consenti. L'honneur international est en jeu : il faut donner le plus possible ».*[2379] Les engagements pris lors de la Conférence de Monterrey sur le Financement du Développement -et la surenchère qui a suivi-[2380] illustrent parfaitement l'importance accordée à l'aide comme forme de *« générosité publique ».*[2381]

Dans la *« race for generosity and altruism »*[2382] sur la scène internationale du développement, l'Union est collectivement la grande gagnante. Selon les statistiques du CAD pour l'année 2008,[2383] l'APD de l'UE (c'est-à-dire de l'UE15 et de la Commission) est plus de trois fois (3,19) supérieure en volume à celle des Etats-Unis et près de neuf fois (8,95) supérieure à celle du Japon. Proportionnellement également, l'UE est plus généreuse : elle consacre 0.40% (0.42% pour l'UE15) de son RNB à l'APD, contre 0.18% pour le Japon comme pour les Etats-Unis. Rapportée à la population, l'APD représente une dépense de 93€ par an pour le citoyen européen, contre 53€ pour le citoyen américain et 44€ pour le citoyen japonais.[2384]

Cependant, dans sa course à la générosité, l'Europe transmet également une autre image : celle d'un acteur *« which seems to follow a 'je dépense donc je suis' logic »,*[2385] produisant du chiffre mais pas forcément du contenu. C'est ce que décrit Vogt avec son analogie du « bodybuilder-UE » :

« For the bodybuilder, the size of his muscles is important in itself ; he is not particularly concerned with what the muscles can be used for. The bodybuilder thus lives in a world of images ; his self-respect correlates with the circumference of his biceps, for he believes that the shape of his body guarantees him a certain aura of respect in the eyes of the others (…) Development policy has always been an important exercise for the bodybuilder-EU »[2386]

2378 DELCOUR, *op cit*, p.84.
2379 LE NAËLOU, *op cit*, p.53.
2380 Voir *supra*, Chapitre II, Première partie, Titre II/C : Derrière la façade du « consensus »
2381 GABAS Jean-Jacques. *Nord-Sud : l'impossible coopération?* Paris : Presses de Sciences-Po, 2002, p.20.
2382 SANTISO Carlos. « Reforming European aid : development cooperation as an element of foreign policy ». *European Foreign Affairs Review*, 2002, 7, p. 406.
2383 Consultables en ligne sur www.oecd.org
2384 Voir « Combien ? » sur http://ifightpoverty.eu/ [Les ratios sont calculés à partir des montants de l'APD 2006].
2385 ORBIE, VERSLUYS, *« The European Union's international development policy… », op cit*, p.78.
2386 VOGT Henri. "Coping with historical responsibility: trends and images of the EU's development policy", in MAYER Hartmut, VOGT Henri (eds). *A responsible Europe? Ethical foundations of EU external affairs*, 2006, p.170.

Par-delà son aspect humoristique, la réflexion est intéressante. Elle permet de mettre en lumière une certaine obsession de l'UE pour la « circonférence de ses muscles » (c'est-à-dire le montant de son APD), dans sa rhétorique comme dans sa pratique. Or, l'augmentation exponentielle de ladite circonférence est à double tranchant. D'une part, elle participe de la construction et de la projection d'une image 'positive' d'un bailleur (relativement) généreux. Outre les questions d'image, elle permet au bodybuilder européen de s'imposer comme un acteur incontournable : afin de surmonter sa différence (son corps étant composé de parties disparates) et pouvoir prétendre participer à la compétition, il est en effet contraint de se distinguer par la taille exceptionnelle de ses muscles. D'autre part cependant, la circonférence croissante des biceps contribue à accentuer la perception d'un fossé (*gap*) entre leur taille (les fameux 60%) et l'usage qui en est fait (duquel dépend finalement l'influence qui en est retirée).[2387]

Le dilemme du bodybuilder Europe peut être illustré par son action dans les Territoires palestiniens. Comme les leaders européens aiment à le rappeler, *« the EU and its Member States are, by far, the biggest donor to the Palestinians »*.[2388] La Commission en particulier - qui a déboursé plus de 2 milliards€ entre 2000 et 2006[2389] et s'est engagée à hauteur de 440 millions€ pour la seule année 2009[2390]- est le premier pourvoyeur d'APD dans les Territoires.[2391] Collectivement, l'UE est le principal contributeur à l'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche Orient).[2392] Depuis 2006, *« the EU has acquired a primary role in the administration of funds with the creation of the Temporary International Mechanism »*.[2393] Ce mécanisme temporaire, établi par la Commission à la demande du Quartet, a pour but de *« provide assistance directly to the Palestinian people »*, en canalisant l'aide des différents bailleurs et en contournant le gouvernement mené par le Hamas. Outre la Commission et les États Membres, la Norvège, le Canada, la Suisse et l'Australie y contribuent. À la suite de l'établissement d'un nouveau gouvernement palestinien, le Mécanisme International Temporaire est remplacé en février 2008 par un mécanisme plus stable, PEGASE (établi pour trois ans), toujours géré par la Commission et ouvert aux autres bailleurs. Par ce biais, l'UE finance les dépenses de fonctionnement de l'Autorité palestinienne, ainsi que des projets de développement et de reconstruction dans les

---

2387 Voir *supra*, Chapitre II, Deuxième partie, Titre II/A : De l'intérêt du « nous»
2388 FERRERO-WALDNER Benita. « European Union pledges support for the reconstruction of Gaza », *International Conference in support of the Palestinanian economy for the reconstruction of Gaza*, Sharm-el-Sheikh, 2 March 2009.
2389 NASRALLAH Rami, SANTORO Simona. « Report on Palestine », *in* LUCARELLI Sonia (dir). *Research report on the project : The external image of the European Union, Phase two*, Garnet Series E,Book, 2008, p.165.
2390 FERRERO-WALDNER, *op cit.*
2391 Les Territoires Palestiniens sont en 2008 les seconds bénéficiaires de l'APD communautaire, derrière la Turquie.
2392 Site RELEX : http://ec.europa.eu/external_relations/occupied_palestinian_territory/index_fr.htm
2393 NASRALLAH, SANTORO, *op cit*, p.165.

Territoires.[2394] Pour reprendre l'analogie, le bodybuilder européen soutient donc l'Autorité palestinienne à la force de ses biceps.

À première vue, il semble que son action (ou plutôt sa musculature) lui confère effectivement « *a certain aura of respect* ». Auprès de la population locale d'abord, l'image désirée - celle d'un bailleur prépondérant et généreux- paraît avoir été transmise. Des sondages indiquent ainsi que *« the EU definitely has a primary role in the eyes of the Palestinians in the sphere of donors' assistance and international funding »*.[2395] Les Palestiniens sont bien informés de l'action de l'UE, 48% d'entre eux l'identifiant comme le principal bailleur.[2396] Ils ont une perception positive de son action, *« as the approval rate for its economic and financial assistance is in the high 70s »*.[2397] En outre, la 'bienveillance' du bailleur Europe semble être reconnue, puisque *« the EU is perceived as providing assistance for humanitarian reasons more than political reasons »*, contrairement aux États-Unis. [2398]

Surtout, grâce à son poids *financier* dans le domaine de l'aide au développement, l'Union s'impose comme un acteur *politique* incontournable, pilier de la communauté internationale dans la région. Comme le souligne Balleix, *« c'est parce qu'elle est donatrice que l'Union européenne peut prétendre (…) jouer un rôle de médiateur (…) au Moyen Orient dans le cadre du Quartet »*.[2399] Toujours dans le cadre de notre analogie, le bodybuilder est invité à la compétition (ou plutôt à la négociation) parce que la taille de ses muscles est impossible à ignorer. Ainsi, l'Union européenne *« paye son jeton pour en être »*,[2400] son rôle en de bailleur lui permettant d'accéder à la 'haute politique'.

Néanmoins, cette stratégie d'entrisme financier *« n'est guère parvenue à imposer l'UE face aux Etats-Unis dans le parrainage des négociations israélo-palestiniennes »*.[2401] Bien que moins généreux, les Etats-Unis demeurent en effet plus influents : un rapport récent décrit *« the current situation, in which the Americans call the plays and the Europeans advise from the sidelines and finance the stalemate »*.[2402] L'exemple palestinien est ainsi souvent invoqué -notamment par Petiteville-[2403] pour illustrer le décalage entre le poids financier de l'Europe, les résultats obtenus, et l'influence retirée. À l'image du bodybuilder qui gonfle ses muscles sans savoir les utiliser, l'UE (particulièrement la

---

2394 Pour plus d'informations sur PEGASE et les activités de l'Union dans les Territoires palestiniens, voir le site de la Délégation de la Commission : http://www.delwbg.ec.europa.eu/
2395 NASRALLAH, SANTORO, *op cit*, p.192.
2396 *Ibid,* p.192 [l'UE est suivie des pays arabes (27%), des pays islamiques non-arabes (14%), des Etats-Unis (7%) et du Japon (4%)]. Le sondage date de 2006.
2397 *Ibid*, p.193.
2398 *Ibid*, p.193.
2399 BALLEIX, *La politique européenne de développement…op cit*, p.79.
2400 Entretien.
2401 PETITEVILLE, « La coopération économique… », *op cit*, p.450.
2402 SHAPIRO Jeremy, WITNEY Nick. *Towards a post-American Europe : a power audit of EU-US relations*. European Council on Foreign Relations, November 2009, p.14.
2403 PETITEVILLE, « La coopération économique… », *op cit*, p.450-451.

Commission) accorderait *« une attention et une importance démesurée à l'argent »,*[2404] l'amassant *« d'une manière (…) un peu pathologique »*[2405] et l'utilisant « *non comme un instrument de la politique, mais comme un substitut à la politique ».*[2406] En conséquence, l'image véhiculée serait plutôt celle d'un bailleur généreux mais impuissant, satisfait de pouvoir dire qu'il finance une reconstruction vouée à être détruite, sans véritablement exercer d'influence sur les racines du mal.[2407]

Si elle peut paraître quelque peu incongrue, l'analogie du bodybuilder permet donc de mettre en lumière le caractère problématique d'une rhétorique (et d'une politique) focalisée sur la corrélation supposée entre argent et pouvoir. En effet, si les ressources matérielles dont il dispose font du bailleur « Europe » un acteur pouvant prétendre à un rôle politique, il ne suffit pas de donner (même beaucoup) pour peser. À trop insister sur le 'leadership statistique' de l'UE, le risque est donc d'accentuer la perception de son *« capabilities-expectations gap ».*[2408] C'est pourquoi la mise en scène passe par la projection de l'image d'une Union non seulement quantitativement dominante, mais également qualitativement différente. Pour s'imposer comme un véritable protagoniste sur l'échiquier international du développement, l'« Europe » doit donc échaffauder un scénario valorisant afin de promouvoir sa politique 'modèle'.

[2404] Entretien avec un haut fonctionnaire de la Commission, ancien chef de la délégation de la Commission à Jérusalem, cité *in* PETITEVILLE. « La coopération économique… » *op cit*, p.451.
[2405] *Ibid*, p.451.
[2406] *Ibid*, p.451.
[2407] Nous ne portons pas ici de jugement de valeur, mais nous contentons de résumer l'image généralement véhiculée par les médias [et confirmée lors d'un entretien avec un journaliste].
[2408] Selon l'expression de Christopher Hill.

Titre II. Une Europe modèle : un scénario valorisant

A. De la nécessité de la mise en scène

La récente polémique sur la réponse humanitaire de l'UE en Haïti a, selon de nombreux observateurs, *« révélé les faiblesses d'une Europe qui peine toujours à être visible sur la scène internationale ».*[2409] L'*« impression de désunion européenne »*[2410] résultant de l'incapacité apparente à *« hisser le drapeau de l'Europe »*[2411] illustre parfaitement à nos développements précédents sur le problème de la visibilité commune de l'Union dans le domaine de l'aide, qu'elle soit humanitaire ou de développement.[2412] Bien que les Européens se soient publiquement engagés à soutenir financièrement la reconstruction d'Haïti (au 1er février 2010, 212 millions€ d'aide humanitaire immédiate ont été collectivement promis, et la seule Commission s'est engagée à hauteur de 100 millions€ d'APD à court terme et 200 millions€ additionnels à moyen terme),[2413] la litanie des chiffres ne semble clairement pas suffire. Comme l'assène un(e) journaliste, *« l'Europe reste le premier donateur mondial, à Haïti comme ailleurs, [mais] l'aide financière ne suffit pas à affirmer ce statut ».*[2414]

Un problème d'image

L'épisode haïtien renvoie à une problématique plus large, qui touche à l'image de l'Union -ou à son absence d'image- tant auprès de ses propres citoyens que sur la scène internationale. En effet, la démission de la Commission en 1999 (provoquée en partie par des scandales liés à l'aide communautaire)[2415] ouvre un débat sur le manque de visibilité (positive) de l'Union, et la nécessité d'améliorer la transparence et la communication de ses actions. En 2002, la Commission inaugure donc une nouvelle *Stratégie d'information et de communication*, *« afin de retrouver en Europe le sens du collectif, de l'appartenance à une même communauté ».*[2416] Il y est ainsi argumenté que *« le développement*

[2409] « Tremblement de terre à Haïti : l'Europe en quête de visibilité », *Euronews*, 20/01/10. À ce sujet, l'on peut par exemple se reporter à : « Haïti : le Parlement européen veut une Europe plus visible », *Euronews,* 20/01/10 ; RICARD Philippe. « En Europe, première critiques contre Catherine Ashton à l'occasion du séisme en Haïti », *Le Monde*, 22/01/10 ; WATERFIELD Bruno. « Haiti earthquake : Lady Ashton under fire over EU 'visibility' », *Telegraph*, 22/01/10 ; QUATREMER Jean. « Ashton ne répond plus au téléphone européen après 20h », *Coulisses de Bruxelles*, 26/01/10. Le Parlement et le Conseil ont tenu des réunions spéciales à ce sujet, et le Commissaire européen au développement en exercice, Karel de Gucht, s'est finalement rendu à Haïti pour (tenter d') apaiser les esprits.
[2410] « Haïti : l'impression de désunion européenne persiste », *Euronews*, 22/01/10.
[2411] « L'UE bataille pour s'imposer en Haïti », *Euractiv*, 20/01/10.
[2412] Voir *supra*, Chapitre II, Seconde partie, Titre III/C : Le drapeau ou la cristallisation des contradictions de l'européanisation
[2413] DG COMM, Service du Porte-Parole. *EU Factsheet on Haïti*, 01/02/10.
[2414] « Tremblement de terre à Haïti : l'Europe en quête de visibilité », *Euronews*, 20/01/10.
[2415] Voir *supra* Chapitre I, Troisième partie, Titre I/C : Une crise régénératrice
[2416] COM(2002)350. *Une stratégie d'information et de communication pour l'Union européenne,* p.8.

d'une stratégie d'information et de communication adaptée devient une condition même du succès des politiques et initiatives de l'Union européenne ».[2417] La *Stratégie* est d'abord à usage interne, c'est-à-dire orientée vers la nécessité de réhabiliter le projet européen aux yeux des citoyens de l'Union. À cet égard, l'on remarque que les grandes initatives de communication de la Commission émergent en période de crise (majeure) de légitimité européenne, que ce soit après 1999, ou après l'échec du Traité constitutionnel en 2005. C'est en effet à la suite à ce revers majeur qu'est lancé en octobre 2005 le *« Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat »*,[2418] censé mener à *« la réalisation d'un nouveau consensus sur le projet européen ».*[2419] Le Plan D aboutit en mai 2006 à un *« projet citoyen »* pour *« une Europe des résultats ».*[2420] Dans le cadre de cette réflexion, les *« attentes très fortes »* quant au *« rôle de l'Europe dans le monde »* sont mises en avant, les citoyens réclamant *« des actes concrets, moins de paroles ».*[2421] Ceci confirme ce que nous avions observé lors de notre analyse de l'opinion publique sur l'aide au développement[2422] : d'une part, les Européens sont massivement favorables à « plus d'Europe » à l'international, l'action collective étant perçue comme potentiellement plus efficace ; d'autre part, ils ignorent dans leur grande majorité ce que l'UE accomplit déjà. De même, il semble que *« the EU has a relatively good image in the wider world »*,[2423] mais que son potentiel demeure largement sous-exploité, *« [as] there seems to be an untapped reservoir of positive sentiment ».*[2424]

En effet, plusieurs voix s'élèvent durant la « période de réflexion » afin de dénoncer l'incapacité des responsables européens à capitaliser sur les atouts et les succès de l'Union à l'international pour la 'vendre', à ses propres citoyens comme au reste du monde. Selon Van Ham par exemple : *« the EU undersells itself so dramatically. Acknowledging Europe as a force for good in the world will bring pride and self-confidence to Europeans as well as respect and credibility abroad ».*[2425] Il décrit ainsi l'UE comme *« a model international citizen which does a lousy job of selling it self at home and abroad ».*[2426] Allant exactement dans le même sens, plusieurs rapports publiés en 2005[2427] stigmatisent l'échec

---

[2417] *Ibid*, p.11.
[2418] COM(2005)494, 12 octobre 2005. *La contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà : le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat.*
[2419] *Ibid,* p.4.
[2420] COM(2006)211.*Un projet pour les citoyens. Produire des résultats pour l'Europe,* p.3.
[2421] COM(2006)212. *Période de réflexion et Plan D,* p.6.
[2422] Voir *supra*, Chapitre II, Seconde partie, Titre II/C : L'adhésion de l'opinion publique
[2423] MISSIROLI Antonio. « Stand and deliver : the European 'message' abroad », *in* LYNCH Dov. *Communicating Europe to the world: what public diplomacy for the EU ?,* European Policy Centre Working Paper n°21, 2005, p.6.
[2424] LYNCH, *op cit*, p.21.
[2425] VAN HAM Peter. « I heart Europe », *Foreign Policy*, November 2005 [l'article, un *« web exclusive »,* semble ne plus être accessible en ligne. Il est désormais indiqué sur le site de *Foreign Policy* qu' *« it will be republished soon »*]
[2426] *Ibid.* Pour une exploration théorique du concept d'une Europe citoyenne 'modèle', voir : DUNNE Tim. "Good citizen Europe", *International Affairs*, 2008, vol 4, n°1, p.13-28.
[2427] LYNCH, *op cit* ; FRISKE DE GOUVEAI Philip, PLUMRIDGE Hester. *European Infopolitik. Developing EU public diplomacy strategy*. Foreign Policy Centre, November 2005, 55p ; YOUNGS Richard (ed). *Global Europe: new terms of engagement*, Foreign Policy Centre and British Council, 2005, 37p.

des autorités européennes à tirer parti de ses actions 'modèles' pour promouvoir la « marque » *(brand)* Europe.[2428] L'argument est simple : *« for the EU to prosper, it must project a positive image (…) both within and beyond its borders »*.[2429] Or, en l'absence d'une impulsion bruxelloise, *« the EU is failing to communicate »*.[2430] La cacophonie engendrée par la dispersion des messages aboutit en effet à une situation où la communication est *« atomised and disjointed »*.[2431] Ainsi, *« at best the EU's voice is garbled, at worst, it is not heard at all »*.[2432] Dit autrement, *« far from being the proverbial mouse that roars, the EU more resembles an elephant that squeaks »*.[2433] Dès lors, *« the EU faces a serious branding challenge »,*[2434] car le défi est double. Pragmatiquement, l'objectif est de deviser des stratégies afin de mieux 'vendre' la 'marque Europe'[2435] ; plus fondamentalement cependant, l'enjeu est de définir l'identité de ladite marque, c'est à dire *« what Europe stands for »*.[2436]

Prodiguant leurs 'conseils' au Président Barroso et au Haut Représentant Solana sur la voie à suivre pour répondre à cette question et *« fix Europe's image problem»*,[2437] Moravcsik et Nicolaidis les enjoignent à *« retire the rhetoric of powerlessness »*.[2438] D'après eux, *« the first step in a more robust European strategy is to highlight Europe's financial and political commitment to deploying 'civilian power' [by] stressing what Europe is already doing »*.[2439] Pour ce faire, ils les incitent à conférer davantage de visibilité aux contributions de l'UE en faveur de l'élargissement, du commerce, du maintien de la paix et de l'aide, domaine dans lequel ils qualifient l'Europe de *« civilian superpower »*.[2440] Effectivement, il convient de revenir à la définition originelle proposée par Duchêne pour illustrer l'importance de la politique d'aide au développement dans l'affirmation de la « puissance civile » européenne. Telle qu'il l'envisage, la puissance civile *« implies a concern for social justice at home*

2428 Le concept de "branding", emprunté aux techniques de marketing, est utilisé par l'ensemble des auteurs cités (particulièrement Van Ham dans de nombreux travaux).
2429 FRISKE DE GOUVEAI, PLUMRIDGE, *op cit*, "Preface".
2430 LYNCH, *op cit*, p.11.
2431 FRISKE DE GOUVEAI, PLUMRIDGE, *op cit*, p.4.
2432 LYNCH, *op cit*, p.11.
2433 KORSKI Daniel. *Making Europe's voice louder*, 19 April 2008, http://www.ecfr.eu/
2434 VAN HAM Peter. "Place Branding: the state of the art", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2008, n°616, p.139.
2435 Si les autorités européennes n'utilisent pas explicitement ce langage, il en va autrement aux Etats-Unis. Suite au 11 septembre 2001, les efforts de diplomatie publique ont été relancés afin de « conquérir les cœurs et les esprits » du monde musulman. Une publicitaire, Charlotte Beers, est nommée *Under Secretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs* dès octobre 2001. Colin Powell commente ainsi sa nomination : *« We are selling a product. We need someone who can rebrand American foreign policy, rebrand diplomacy »*. À ce sujet, l'on peut par exemple se reporter à : VAN HAM Peter. "War, lies and videotape: public diplomacy and the USA's war on terrorism", *Security Dialogue*, December 2003.
2436 MORAVCSIK Andrew, NICOLAIDIS Kalypso. "The FP Memo- Expert advice world leaders need to hear how to fix Europe's image problem", *Foreign Policy*, May/June 2005, n°148, p.72-76.
2437 *Ibid*, p.72.
2438 *Ibid,* p.73.
2439 *Ibid*, p.73.
2440 *Ibid*, p.73. *« Europe is the civilian superpower, dispensing 70% of all civilian foreign aid [humanitarian, technical, development, nation building] and dispersing it more widely than the United States. In assisting democracy building in the Middle East, excepting Iraq, the EU dispenses 15 times more annual aid than the United States »*.

spilling over in a revival of interest for the poor abroad ».[2441] La solidarité avec les 'pauvres étrangers' est donc inscrite dans le code génétique de la puissance civile, car *« civilian standards cannot be maintained unless economic and social policies sustain the international open society ».* Pour une Europe *« whose influence will depend as much on its functional effectiveness as on material force »*, il n'y a donc *« no statemanship without generosity ».*[2442] Si l'UE n'est désormais plus une puissance exclusivement « civile »,[2443] cette identité demeure néanmoins dans une large mesure sa 'marque de fabrique'. Elle permet de mettre en scène une puissance différente, pouvant se targuer d'accomplissements concrets et importants sur la scène internationale : c'est pourquoi les divers commentateurs s'accordent sur le fait que *« the EU should brand itself a civic superpower ».*[2444]

Dans cette entreprise, l'action de l'UE dans le domaine du développement joue un rôle primordial. L'aide permet en effet de mettre en valeur l'image d'une Europe 'modèle', une *« effective 'force for good' »*[2445] oeuvrant à *« reduce human suffering and bolster peaceful development »*[2446] y compris hors de ses frontières. Dès lors, *« the Union has a fantastic story to tell »*[2447] grâce à sa prépondérance dans l'APD mondiale : *« as the world's largest aid donor, the EU has much to gain from effective projection and promotion of its activities (…) it is important not only that aid be given but that it is seen to be given ».*[2448] Or, c'est justement là que le bât blesse : la politique de développement de l'UE - dans ses composantes communautaires comme 'européanisée'- souffre d'un déficit chronique de visibilité. Ainsi, « *despite being the first donor (…) the EU receives little credit ».*[2449]

La perspective des médias

Avant de se tourner vers le rôle des autorités européennes dans ce déficit- et de se pencher sur les actions prises afin d'y remédier- il est intéressant d'aborder le problème du point de vue des médias, ces « projecteurs »[2450] qui choisissent vers où, et comment, orienter la lumière. Lorsque nous avons interrogé un journaliste spécialiste de l'UE au sujet de la politique de développement, il nous a confié sans détours *« ne rien connaître »* à ce *« sujet complètement marginal*

2441 DUCHÊNE, *op cit*, p.20.
2442 *Ibid,* p.21. *« There is no statemanship without generosity »* est une citation empruntée à Jean Monnet.
2443 À mesure que la PESD (et dans une moindre mesure la PESC) se renforce, la caractérisation de l'UE en termes de puissance civile devient de plus en plus contestée et contestable. Voir par exemple : SMITH Karen. "The end of civilian power EU: a welcome demise or a cause for concern?",*The International Spectator*, 2000, vol 25, n°2 ; WHITMAN Richard. *From civilian power to superpower ? The international identity of the European Union*. London: MacMillan Press, 1998, 243p.
2444 VAN HAM, *op cit*. Tous les commentateurs cités déclinent un argument similaire.
2445 VAN HAM, *op cit*.
2446 MORAVSCIK, NICOLAIDIS, *op cit*, p.73.
2447 LYNCH, *op cit*, p.24.
2448 FRISKE DE GOUVEAI, PLUMRIDGE, *op cit*, p.26 et p.17.
2449 KORSKI, *op cit*.
2450 L'on attribue généralement cette expression à Lippmann, l'un des (sinon le) premiers à théoriser le rôle *d'agenda-setting* des médias [LIPPMANN Walter. *Public opinion*. New York : Free Press, 1965 [ed originale 1922], 272p.]

pour les journalistes », sur lequel ils écrivent *« lorsqu'il n'y a vraiment rien d'autre à se mettre sous la dent ».*[2451] D'une part, il considère que la *« politique de développement européenne n'a aucune visibilité parce que ce qu'on retient, c'est les images, pas les virements ».*[2452] D'autre part, il concède que *« les seules occasions où on en parle c'est pour évoquer ce qui est mal fait, comme au Soudan ou après le tsunami [NB : et maintenant Haïti], ou ce qui a été détruit, comme dans les Territoires palestiniens ».*[2453] Si ce témoignage peut paraître anecdotique et excessif, il concorde néanmoins avec d'autres sources,[2454] qui soulignent les mêmes deux éléments : l'incapacité des acteurs européens du développement à fournir des *success stories*, à laquelle se superpose la préférence avouée des médias pour les 'mauvaises nouvelles'. En effet, *« les journalistes ont tendance à aller chercher les mauvaises nouvelles (…) les mauvaises nouvelles font l'actualité, les bonnes nouvelles sont le plus souvent relatées en fin de bulletin ».*[2455] Dès lors, ils tendent à privilégier une couverture médiatique insistant sur l' *« énorme frustration face au constat que rien ne change (…) que les ventres restent gonflés, le nombre de morts et de souffrances ne diminuent pas »*[2456] plutôt que des *« articles et reportages sur les programmes de développement dans le Tiers-monde [qui] ne font pas vendre ».*[2457] De plus, les travaux critiques[2458](et médiatisés) dénonçant les déviations et la contreproductivité de l'aide contribuent à alimenter une *« une perception négative de l'aide en Occident ».*[2459] La « lassitude » (*aid fatigue*) n'est donc plus du côté de donateurs ayant 'réssucité' la politique de développement depuis le Sommet du Millénaire et le 11 septembre 2001, mais plutôt de médias et d'opinions apathiques, voire sceptiques.[2460]

Dans ce contexte, *« les agences d'aide et les organismes de développement doivent adopter une approche beaucoup plus professionnelle s'ils souhaitent 'vendre' leurs histoires ».*[2461] En effet, les médias font face à leur lots de contraintes -budget, manque d'intérêt du public, difficultés d'accès aux 'histoires'-[2462] qui, outre la préférence pour les 'mauvaises nouvelles', contribuent à expliquer la *« couverture inadéquate des aspects positifs de l'aide au développement ».*[2463] Dès lors, la communauté de l'aide doit

---

[2451] Entretien avec un journaliste correspondant d'un grand quotidien à Bruxelles.
[2452] *Ibid.*
[2453] *Ibid.*
[2454] *Comment les reporters perçoivent le monde de l'aide.* Rapport de fond du Development Policy Forum Novembre 2008, 54p. *Les médias: atout ou handicap pour le développement?* Débat du Development Policy Forum, Novembre 2008, 36p. Documents disponibles sur : http://www.friendsofeurope.org/ ("Publications")
[2455] Anya Sitaram, présentatrice à *BBC World news*, citée in *Les médias: atout ou handicap pour le développement?... op cit,* p.12.
[2456] *Comment les reporters perçoivent le monde de l'aide…op cit*, p.22.
[2457] *Comment les reporters perçoivent le monde de l'aide…op cit*, p.29.
[2458] Entre autres exemples : CALOMIRIS Charles. *A globalist manifesto for public policy : the tenth annual IEA Hayek memorial lecture.* London : Institute of Economic Affairs, 2002, 73p ; EASTERLY William. *The white man's burden : why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good.* New York : Penguin Press, 2006, 436p ; SOGGE David. *Les mirages de l'aide internationale. Quand le calcul l'emporte sur la solidarité.* Paris : Leopold Mayer, 2003, 287p ; MOYO Dembisa. *L'aide fatale : les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique.* Paris : Lattès, 2009, 250p.
[2459] *Comment les reporters perçoivent le monde de l'aide…op cit*, p.25.
[2460] *Ibid*, p.20-22. Ce qui n'empêche paradoxalement pas une large majorité de se prononcer en faveur de l'aide…
[2461] *Les médias: atout ou handicap pour le développement?...op cit,* p.10.
[2462] *Ibid*, p.7. L'on pourrait arguer que le manque d'intérêt du public et des médias se renforcent mutuellement.
[2463] *Ibid*, p.10.

« travailler à obtenir »[2464] une couverture plus flatteuse, en *« apprenant à parler le langage des médias »*[2465] et en fournissant des informations *« compréhensibles [qui] doivent pouvoir être assimilées facilement par le public »*.[2466] En d'autres termes, elle doit apprendre à communiquer ses 'succès'.

Les efforts d'adaptation

Plusieurs acteurs ont déjà effectué des efforts en ce sens. Aux États-Unis, USAID *« had a visibility problem and went through a whole branding campaign to show taxpayers how it was spending their money »*.[2467] Au sein de l'UE, le DFID est érigé en exemple *« ayant renouvelé avec bonheur et originalité la manière de vendre ses sujets »* en s'appuyant sur une *« stratégie médiatique qui peut servir de modèle »*.[2468] D'autres agences comme l'AFD ont également *« déployé des efforts importants »* afin *« de trouver des exemples de bonnes nouvelles et d'actualités à faire passer »*.[2469] Bien qu'elles fassent partie de l'« Europe du développement », ces deux agences (et les autres) s'emploient néanmoins essentiellement[2470] à promouvoir leurs activités bilatérales, chacune oeuvrant à sa survie institutionnelle. Ainsi, il revient à la Commission, entrepreneur du « nous » européen, de promouvoir non seulement sa propre politique en tant que bailleur, mais également les accomplissements de l'« Europe ».[2471] Évidemment, cette dernière veillant elle-même à sa survie institutionnelle (notamment vis-à-vis des États membres), elle met d'abord l'accent sur la valeur ajoutée de ses actions. Cependant ladite valeur ajoutée reposant en partie sur l'amalgame Communauté/Union, et sur la capacité à faire émerger le « nous » européen, il est dans l'intérêt de la Commission de promouvoir simultanément les politiques de développement communautaire et 'européenne'.

En 2003, elle s'est dotée d'une *Stratégie de communication sur l'aide extérieure*, devant être mise en œuvre par les divers acteurs de la « famille RELEX » afin de *« répondre à la grande méconnaissance du rôle de l'UE dans le monde en tant que donateur le plus important, actif dans le monde entier pour la promotion des objectifs de développement »*.[2472] Chaque DG de la « famille » dispose de sa propre unité

[2464] *Ibid*, p.10.
[2465] *Ibid*, p.17.
[2466] *Ibid,* p.28.
[2467] Entretien à la Mission permanente des États-Unis.
[2468] *Comment les reporters perçoivent le monde de l'aide…op cit*, "L'arrivée du DFID" p.47-49. Le DFID a par ailleurs été plusieurs fois mentionné en exemple de *"maestria dans la communication"* lors de nos entretiens. À cet égard, l'on peut se reporter à la dernière version de sa stratégie : DFID. *Communication matters: Our communication strategy*, 2008, 35p. Voir également http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/ pour un aperçu du produit de cette stratégie.
[2469] Jean-Michel DEBRAT, Directeur Général adjoint de l'AFD, cité *in Les médias: atout ou handicap...op cit,* p.16-17. Pour des exemples, voir http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/Presse : l'on y trouve des publications, témoignages, blogs, "projets emblématiques", campagnes audiovisuelles (http://www.unmondesolidaire.org/)…
[2470] Il est fait mention ici ou là des initiatives communes, mais l'Europe n'est pas la 'marque' promue.
[2471] Pour une analyse sur le long terme des activités de communication et d'information de la Commission voir : NICAISE Natacha. *La construction européenne et les « pays en voie de développement ». Politiques de communication, générosité et identité(s).* Thèse de doctorat en Anthropologie sociale, Université Fédérale de Rio de Janeiro, 2007, 246p.
[2472] La Stratégie a été adoptée le 17 juin 2003 à l'initiative des Commissaires Patten et Nielson [Citée *in* DG DEV. *Stratégie d'information et de communication 2005-2009*, 2004, p.3].

« Information et Communication » et d'un budget à cet effet,[2473] des réunions et un suivi réguliers étant organisés pour coordonner les messages.[2474] La DG DEV inclut une telle unité depuis 1994, mais *« elle n'est dotée ni d'une mission appropriée ni d'une stratégie claire »*.[2475] L'adoption de la *Stratégie d'information et de communication 2005-2009*, première pierre à l'édifice de la *« conception et mise en œuvre d'une véritable stratégie de diplomatie publique visant à redorer le blason de la politique de développement européenne »*,[2476] inaugure une nouvelle ère dans la mise en scène.

B. La diplomatie publique européenne à l'œuvre

Le terme « diplomatie publique » n'est pas employé dans la *Stratégie 2005-2009* de la DEV. Il l'est néanmoins dans une Communication ultérieure de la Commission, présentée en 2006 au Conseil européen suite à l'échec du Traité Constitutionnel. L'objectif affiché est d'avancer des *« propositions concrètes »* visant à *« renforcer la cohérence, l'efficacité et la visibilité »* de l'*« Europe dans le monde »*, compte-tenu du *« cadre de la situation actuelle dans laquelle se trouve le traité »*.[2477] Entre autres propositions, il est suggéré de *« renforcer la 'diplomatie publique' afin de promouvoir les politiques et modèles communautaires, et d'accroître la visibilité de (…) l'aide au développement au moyen d'exemples concrets et pas seulement de chiffres »*.[2478] Il ne s'agit donc pas de délaisser la mise en scène du « plus grand donateur au Monde », mais de la compléter en 'racontant l'histoire' du *« model citizenship »*[2479] de l'Union sur la scène internationale et dans le domaine du développement.

Qu'entend-on par « diplomatie publique » ?[2480] Le terme émane à l'origine de l'*United States Information Agency* (USAI) créée en 1953 afin de « raconter l'histoire de l'Amérique au monde ».[2481] Produit de la Guerre froide, la diplomatie publique s'inscrit alors exclusivement dans une action dirigée vers les pays tiers, l'objectif étant de gagner la « bataille du cœur et des esprits » contre les communistes. Officiellement distincte de la propagande,[2482] la diplomatie publique est définie comme un ensemble de *« government-sponsored programs intendented to inform or influence public opinion in*

[2473] En 2004, la DG DEV dispose de 3.3 millions€, auxquels s'ajoutent les 1.3millions€ prélevés sur le FED pour financer la publication du *Courrier ACP-UE*. [*Ibid*, p.7]
[2474] FRISKE DE GOUVEAI, PLUMRIDGE, *op cit*, p.14 ; Entretiens à la DG DEV et à EUROPEAID.
[2475] *Ibid*, p.5.
[2476] Entretien à la DG DEV. Signe que les temps ont changé, une section « Visibilité et communication » est incluse dans le Rapport annuel d'EuropeAid depuis l'édition 2007.
[2477] COM(2006)278. *L'Europe dans le monde. Propositions concrètes visant à renforcer la coherence, l'efficicacité et la visibilité.*
[2478] *Ibid*, p.11.
[2479] Selon l'expression de Van Ham.
[2480] Pour une analyse extensive, voir : LEONARD Mark. *Public diplomacy*. Foreign Policy Centre, 2002, 101p.
[2481] L'USIA est dissoute en 1999. Quelques exemple fameux de ses activités: *Radio Free Europe* en Europe de l'Est, *Radio Liberty* en URSS ou encore *Radio et TV Marti* à Cuba ; programmes d'échanges universitaires sous le *Fulbright-Hays Act* ; envoi d'orchestres, de ballets, d'artistes…. En 2002, un nouveau poste d'*Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs* est créé. La diplomatie publique est donc un produit de la guerre froide, réssucité après le 9/11.
[2482] La distinction peut paraître contestable. Elle tient essentiellement au fait que, dans ses incarnations successives, il est toujours précisé que les programmes de diplomatie publique ne financent pas de désinformation.

other countries ».[2483] Autrement dit, son but est de *« promote the national interest through understanding, informing and influencing».*[2484] Cette forme de diplomatie se distingue de la diplomatie traditionnelle dans le sens où elle prend en compte toute une série d'acteurs non-gouvernementaux : le secteur privé, la société civile, les médias, les leaders d'opinion… Si la visibilité constitue l'un de ses objectifs, elle va également plus loin en promouvant une communication fondée sur le dialogue, les échanges et la 'compréhension mutuelle', afin de modeler un espace public global favorable. Fusionnant *realpolitik* et *« noos »* (« esprit » en Ancien Grec), Arquilla et Ronfeldt proposent le terme de *« noopolitik »* pour décrire cette *« approach to statecraft (…) that emphasizes the role of informational soft power in expressing ideas, values, norms and ethics through all manner of media ».*[2485] En effet, la diplomatie publique s'inscrit dans une 'nouvelle' vision des relations internationales, pensée en termes de *soft power* et d'influence. D'après Lynch, *« definitions of public diplomacy vary by country and by approach »*[2486] -le terme recouvrant désormais un éventail d'actions à visée nationale et/ou internationale[2487] - mais « *Nye's definition of soft power captures the essence of the matter».*[2488] D'ailleurs, Nye lui-même considère que *« public diplomacy is an important tool in the arsenal of soft power »*,[2489] contribuant à consolider, selon sa définition dudit *soft power, « the ability to affect others to obtain outcomes one want through attraction rather than coercion ».*[2490]

Or, la Commission considère explicitement que *« le développement et l'aide extérieure (…) sont des composantes majeures de son influence internationale et des instruments efficaces de son soft power ».*[2491] Dès lors, il apparaît indéniable que *« the EU's ambitions (…) leave it with little choice than to develop public diplomacy measures to accompany its external actions ».*[2492] L'entrepreneur communautaire s'est donc récemment doté de sa propre interprétation du concept de diplomatie publique :

> *« Public diplomacy deals with the influence of public attitudes. It seeks to promote EU interests by understanding, informing and influencing. It means clearly explaining the EU's goals, policies and activities and fostering dialogue with individual citizens, groups, institutions and the media ».*[2493]

2483 U.S DEPARTMENT OF STATE. *Dictionary of International Relations Terms*, 1987, p. 85.
2484 *Planning Group for Integration of USIA into the Dept. of State* (June 20, 1997)
2485 ARQUILLA John, RONFELDT David. *The emergence of Noopolitik. Toward an American Information Strategy.* RAND Research, 1999, p.29. http://www.rand.org/
2486 LYNCH, *op cit*, p.12.
2487 Voir par exemple le recensement des multiples activités des États Membres (jusqu'en 2005) en la matière *in* FRISKE DE GOUVEAI, PLUMRIDGE, *op cit*, p.29-55.
2488 LYNCH, *op cit*, p.12.
2489 NYE Joseph. "Public diplomacy and soft power", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, March 2008, n°616, p.94.
2490 *Ibid*, p.94.
2491 EUROPEAID. *Rapport annuel 2009 sur les politiques…op cit*, p.18.
2492 LYNCH, *op cit,* p.11.
2493 COMMISSION EUROPÉENNE. *The EU's 50th anniversary celebrations around the world. A glance at EU public diplomacy at work*, 2007, p.13 [il n'existe malheureusement pas/plus de version française].

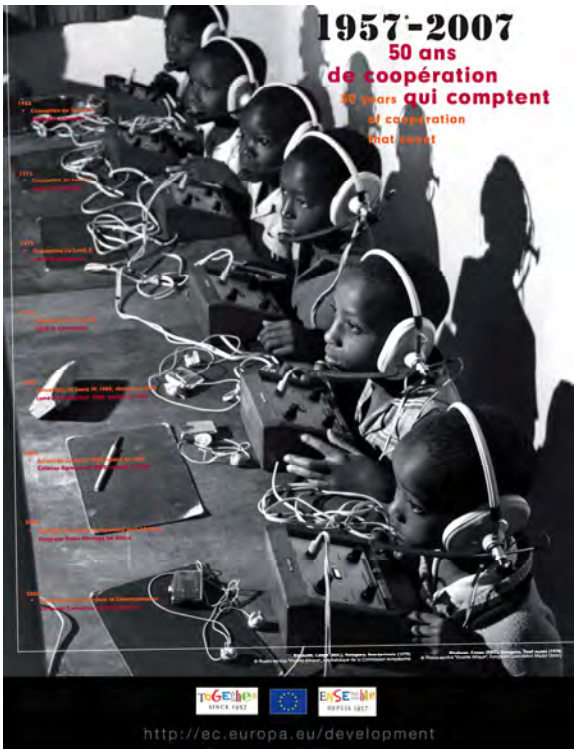
Précisons néanmoins que dans le cadre de notre analyse, nous avons recours à une interprétation extensive de la diplomatie publique,[2494] au sens où nous nous intéressons aux activités destinées à *« engage, inform and influence »*[2495] non seulement dans les pays tiers, mais également au sein de l'UE. En effet, comme nous l'avons dit, la croisade communicante de la Commission s'adresse aux publics 'interne' comme 'externe' : il est ainsi clairement expliqué dans la stratégie de la DG DEV que diverses audiences européennes (contribuables, médias, société civile, parlementaires et décideurs) et internationales (opinions et leaders des pays bénéficiaires, autres bailleurs bilatéraux et multilatéraux) sont visées.[2496] En outre, s'il existe des initiatives adaptées à chaque public, il s'agit fondamentalement de projeter une *« image collective »*, établissant *« une certaine cohérence entre l'identité narrative et l'identité visuelle »*,[2497] d'une Europe solidaire, bienveillante et efficace.[2498]

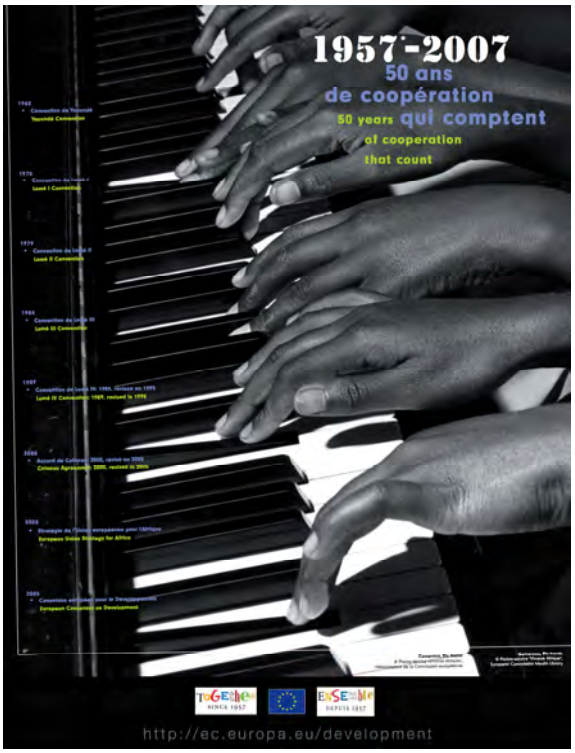
Des campagnes visant à toucher un large public

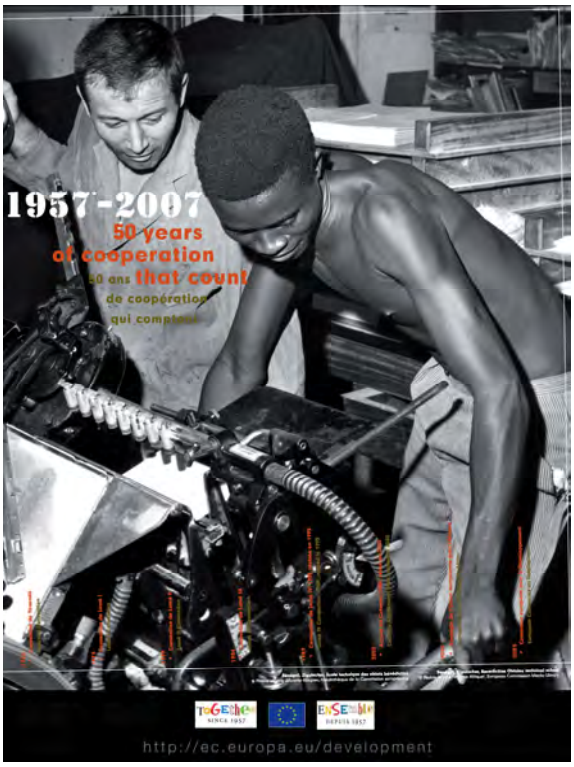
À cet égard, le lancement de la campagne *« Europe cares »* en amont du Sommet OMD+5 est symbolique. Par le biais d'un site internet,[2499] de publications et spots audiovisuels[2500] et d'une déclinaisons de gadgets (stylos, bracelets, affiches, marque-pages…), le message d'une Europe altruiste et engagée en faveur des OMD est diffusé tous azymuts :

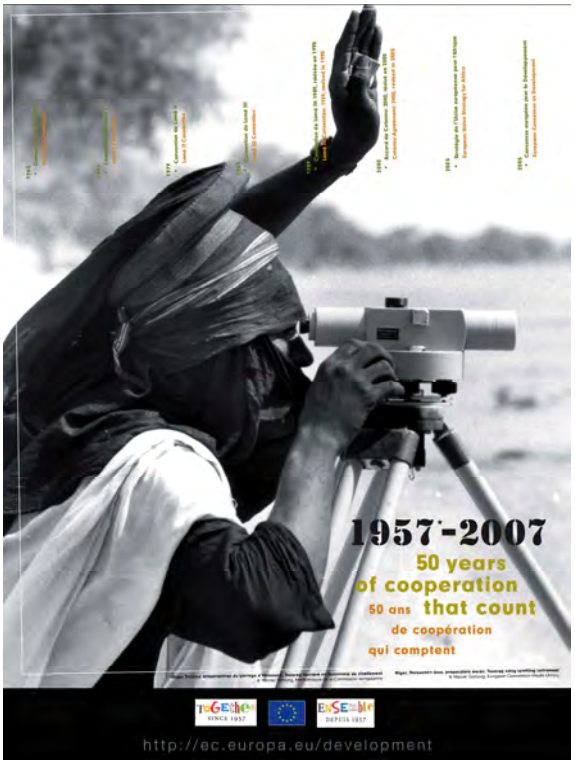
Depuis lors, d'autres campagnes destinées à des public cibles[2501] ou à une audience globale ont été organisées. En particulier, le cinquantième anniversaire de la construction européenne en 2007 fournit l'occasion de diffuser le message et l'image de *« 50 ans de coopération qui comptent »*, tant au sein même de l'Union que sur la scène internationale :

2494 Tel qu'employée informellement au sein de la Commission [Entretiens] ou par Van Ham, Friske de Gouveia et Plumridge par exemple. Lynch et Leonard ne traitent par contre que de la dimension externe.
2495 COMMISSION EUROPÉENNE. *The EU's 50th anniversary celebrations around the world…op cit,* p.12.
2496 DG DEV. *Stratégie d'information et de communication…op cit*, p.9. Les publics et cibles et objectifs respectifs y sont détaillés. Si le terme « diplomatie publique » n'est pas usité, les activités prévues s'yn rattachent indéniablement.
2497 COMMISSION EUROPÉENNE. *La politique de communication de la Commission européenne*, 11 mars 2009, p.2.
2498 À titre d'illustration, l'un des slogans de la Commission pendant sa campagne en faveur du Traité constitutionnel était *« une Europe généreuse, championne de l'aide aux pays pauvres »* [NICAISE, *op cit*, p.47]
2499 www.europe-cares.org Ce site temporaire renvoie désormais à la DG DEV.
2500 Diffusés sur Euronews et les télévisions nationales en six langues, ainsi que par les grandes compagnies aériennes européennes, et transmis aux délégations [Entretien à la DG DEV].
2501 Ainsi, la campagne *« I fight poverty »* (http://ifightpoverty.eu/) lancée en 2008 cible en priorité les jeunes de 16 à 18 ans dans les NEM. Un concours de chansons, avec concert aux Journées européennes du Développement à la clé, a par exemple été organisé (la Commission a reçu 250 propositions émanant de plus 20 pays)


1957-2007
50 ans
de coopération
50 years qui comptent
of cooperation
that count
http://ec.europa.eu/development


1957-2007
50 ans
de coopération
50 years qui comptent
of cooperation
that count
http://ec.europa.eu/development


1957-2007
50 years
of cooperation
50 ans that count
de coopération
qui comptent
http://ec.europa.eu/development


1957-2007
50 years
of cooperation
50 ans that count
de coopération
qui comptent
http://ec.europa.eu/development

En complément de ces affiches, la Commission édite un journal spécial racontant *« 50 ans de solidarité en 50 histoires »,*[2502] publié en 15 langues et diffusé à hauteur de 450 000 copies.[2503] D'après le Président Barroso, l'objectif est de *« relater cinquante réussites exemplaires »* de la *« solidarité manifestée par l'Union européenne et les Européens à l'égard de ceux qui, au-delà de nos frontières, en ont le plus besoin : les pauvres, ceux qui ont faim, sont malades ou privés de liberté ».*[2504] S'il est fait mention dès la première page du fait que *« l'Union européenne et ses États membres se classent au premier rang mondial des donateurs d'aide »*,[2505] il est néanmoins précisé qu'*« il s'agit ici de personnes et non de chiffres- de personnes dont la vie a été transformée par la solidarité européenne ».*[2506] L'entité désincarnée « Europe » est donc dotée ici d'une identité visuelle et narrative visant à mettre en lumière les succès de son action et de ses « 60% ». La campagne permet également de lier intimement et concrètement, à travers le thème anniversaire, le projet européen à sa 'vocation' de solidarité hors de ses frontières.[2507]

Le cinquantenaire donne également lieu à une campagne intensive de diplomatie publique dans les pays tiers. Des « célébrations » sont organisées de par le monde, de l'ONU au Malawi en passant par le Brésil et les Etats-Unis.[2508] Produits d'une étroite coopération entre la Commission et les États membres,[2509] les évènements s'adressent à des publics divers, des spécialistes (conférences, séminaires, cérémonies…) au grand public (événements sportifs et culturels) en passant par les enfants (activités et concours organisés dans les écoles). L'objectif est de *« touch a wider public than the usual circle of people interested in the EU (…) by telling the story of the EU, which gives it a type of brand, raising its profile ».*[2510] Cette campagne, tournant autour du thème central de *« the EU as a model for regional integration and development »*,[2511] dépasse le seul cadre de la politique de développement. Néanmoins, la mise en valeur du rôle de l'UE en tant que *« world's largest donor tackling poverty »*[2512] fait partie des « messages-clés ». Par exemple, un programme télévisuel d'une heure alternant débats et documentaires sur les programmes d'aide communautaire au Cameroun est diffusé par 35 chaînes africaines et cinq chaînes aux Etats-Unis et en Europe.[2513]

2502 COMMISSION EUROPÉENNE. *L'Union européenne dans le monde. 50 ans/50 histoires de solidarité*, 2007.
2503 EUROPEAID. *Rapport annuel 2008…op cit*, p.138. Le journal est par exemple diffusé dans le cadre de la Journée du 9 mai : d'après la Commission, il aurait touché 97 000 élèves dans 4 400 classes et 50 régions. Théoriquement il est également diffusé dans les délégations/Alliances françaises (conversation à la DG DEV).
2504 *In* COMMISSION EUROPÉENNE. *L'Union européenne dans le monde. 50 ans/50 histoires de solidarité…op cit*, p.1.
2505 *Ibid*, p.1. Il est également souligné que l'UE donne plus du double des Etats-Unis.
2506 *Ibid*, p.1.
2507 Voir *supra*, Chapitre I, Seconde partie, Titre I/A : Une vocation consubstantielle au projet européen
2508 *The EU's 50th anniversary celebrations around the world. A glance at EU public diplomacy at work…op cit.*
2509 *Ibid*, p.11 « Working with Member States ». Les EM participent *via* leurs Ambassades et consulats, mais également par leurs réseaux, notamment le Goethe Institute, le British Council et l'Alliance française.
2510 *Ibid*, p.6.
2511 *Ibid*, p.8.
2512 *Ibid*, p.7-8. « The messages ».
2513 Programme co-produit par la Commission et la télévision publique camerounaise (CRTV), et également diffusé à la radio. Les quatres documentaires portent sur l'action de l'UE en faveur de la résolution des conflits (Cameroun/Nigeria), l'intégration régionale, le développement durable et le développement rural (*Ibid*, p.19).

Une communication reinventée

Outre ces initiatives ponctuelles liées à des occasions particulières,[2514] c'est toute la stratégie de la Commission qui est repensée et réformée.[2515] Désormais, la communication est intégrée au cycle du projet : dès le stade de la conception, *« les besoins de communication de chaque projet doivent être estimés et les ressources humaines et financières appropriées prévues ».*[2516] En ce qui concerne le stade de l'exécution, EuropeAid publie en 2009 un *Manuel de communication et de visibilité* [2517] qui *« traite de l'identité écrite et visuelle de l'UE [et] décrit les exigences et lignes directrices applicables au matériel écrit, et aux notes d'informations, conférences de presse, exposés, invitations, enseignes, plaques commémoratives et tout autre support utilisé pour mettre en évidence la participation de l'UE ».*[2518] Les éléments de communication de la « marque UE » y sont clairement établis, des messages au drapeau en passant par les t-shirts et les casquettes. La mise en œuvre des exigences est obligatoire pour toutes les actions financées par l'Union, y compris lorsqu'elles sont mises en œuvre par des organisations internationales. La Commission a donc signé des accords de visibilité conjointe avec l'ONU et la Banque Mondiale,[2519] qui s'engagent à mettre en valeur la contribution de l'UE à leurs activités. C'est remarquable dans la mesure où de telles 'clauses de visibilité' vont à l'encontre du principe même du multilatéralisme. Théoriquement, les financements de l'UE devraient s'agréger et se dissoudre dans le melting-pot des organisations internationales, dont les activités *«shouldn't bear the signature of the sponsor ».*[2520] Selon Ruggie, le multilatéralisme est en effet fondé sur des principes généraux qui *«specify appropriate conduct for a class of actions, without regard to the particularistic interests of the parties or the strategic exigencies that may exist in any specific occurrence ».*[2521] Dans le cas présent, l'intérêt particulier à réhausser le profil international de l'« Europe » prend clairement le pas sur l'engagement de principe en faveur d'un multilatéralisme 'pur'.[2522]

[2514] Qui ont également lieu annuellement dans le cadre de la Journée de l'Europe le 9 mai.

[2515] Dans cette réforme, la Commission mise beaucoup sur internet, ayant rénové son site à de multiples reprises. Une mine d'informations est disponible sur les pages des DG DEV, RELEX, ELARG et AIDCO. Signe des temps, la DG DEV est désormais sur Twitter : https://twitter.com/ECDevelopment

[2516] EUROPEAID. *Rapport 2009…op cit*, p.135.

[2517] EUROPEAID. *Manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'Union européenne*, juillet 2009, 44p.

[2518] *Ibid*, p. 5. Voir également *supra*, p.345 et p.369.

[2519] En 2006 avec l'ONU, en 2009 avec la BM. Les grandes lignes sont reprises et mises à jour dans le *Manuel.*

[2520] KISSACK Robert. « Theoretical approaches to the study of the EU as an actor in the multilateral system », *FORNET Working Group I*, London School of Economics, November 2003, p. 8.

[2521] John Gerard RUGGIE (ed), *Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutionnal form.* New York: Columbia University Press, 1993, p. 11.

[2522] Ce qui crée d'ailleurs certaines tensions avec les organismes multilatéraux. De nombreux interlocuteurs nous ont ainsi confié que *« the visibility issue is a tricky and controversial one which will rear back its ugly head ».* La Commission a décidé *« to adopt the stick approach and cut funding if they do not apply the letter of the law »* ce qui *« augure de nombreux conflits ».* Une évaluation commanditée EuropeAid fait par exemple état de problèmes avec l'ONU [*Evaluation of the Commission's external cooperation with partner countries through the organisations of the UN family. Final report, volume 1*, May 2008, p.40-41].

Au-delà de cette conception stricte (et contestable) de la visibilité, la Commission s'emploie à *« stimuler une culture de la communication à la fois au sein de la Commission et de ses délégations, et parmi ses partenaires et ses bénéficiaires »*.[2523] Les divers acteurs sont encouragés à relater et partager leurs expériences, afin de pouvoir les exploiter pour 'raconter l'histoire' de l'Europe dans le développement. Grâce à ces efforts, la Commission dispose désormais d'une *« réserve de plus de 200 études de cas axées sur les résultats compilée par le personnel au siège et dans les délégations »*.[2524] Ces *success stories* mettant en scène l'Union (et ses États membres) sont ensuite dissiminées par le biais de publications, de productions audiovisuelles, de discours, de conférences et d'évènements, de présentations à des journalistes…au sein comme hors des frontières européennes.[2525]

Enfin, la Commission a également institutionnalisé un certain nombre de rendez-vous, physiques ou virtuels, afin de faciliter la communication, l'information, et le dialogue. En termes d'information, *Le Courrier*[2526] joue un rôle important. Anciennement connu sous le nom de *Courrier ACP-UE* (1970-2003), il émane à l'origine d'une demande du Groupe ACP, *« convaincu que la coopération avec la Communauté exigeait un outil de ce type, à la fois pour promouvoir la visibilité des relations entre ces entités mais aussi pour éduquer les citoyens aux questions en rapport avec le développement »*.[2527] Publié mensuellement depuis Lomé jusqu'en 2003, le magazine est laissé en friche pendant quatre ans,[2528] avant d'être relancé en 2007. Le nouveau *Courrier* se veut *« une publication au contenu éditorial équilibré, indépendante et autocritique »*,[2529] visant à proposer des informations sur le partenariat UE-ACP et à susciter le débat. Commandité par EuropeAid et financé sur le FED, le *Courrier* est sous la houlette d'un Conseil de Rédaction conjoint de la DG DEV et du Groupe ACP. Il est diffusé gratuitement à un réseau de partenaires dans les pays ACP (et sur internet), afin d' *« atteindre le plus grand nombre de lecteurs »*.[2530] Dans la même veine, la Délégation de l'UE auprès de l'Union africaine publie depuis 2009 une lettre d'information intitulée « LINK ! », afin de communiquer sur le partenariat euro-africain.[2531] Parallèlement, l'accès à l'information est également amélioré à Bruxelles, avec l'ouverture en 2007 d'un *InfoPoint* sur la coopération extérieure,[2532] où sont disponibles un grand nombre de ressources gratuites (brochures, rapports, évaluations, CD

2523 EUROPEAID. *Rapport 2009…op cit*, p. 135.
2524 *Ibid*, p.135.
2525 La médiathèque d'EuropeAid en centralise une partie : http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/index_fr.htm
2526 Site internet : http://www.acp-eucourier.info/
2527 *Ibid*, « À propos de ».
2528 Un *eCourrier* étant publié irrégulièrement sur le site de la DG DEV.
2529 http://www.acp-eucourier.info/ « À propos de ».
2530 *Ibid*, « Nos partenaires ».
2531 Disponible sur le site de la DG DEV. Le cinquième numéro est publié en février 2010.
2532 Situé rue de la Loi, au bas du siège d'EuropeAid.

ROM, affiches…) sur la politique de l'Union. Y sont également organisés des ateliers, évènements et conférences. En moyenne, l'*InfoPoint* reçoit environ 7000 visiteurs par an.[2533]

En termes de dialogue, deux évolutions méritent d'être soulignée. D'une part, depuis le coup d'essai du *Consensus* en 2005, la DG DEV multiplie les « consultations publiques » sur ses initiatives (dix entre 2007 et 2010). Tout à chacun (quelque soit le pays d'origine) peut ainsi faire part de ses opinions *via* internet, des cibles prioritaires (société civile, participants, bénéficiaires…) étant en outre consultées de manière plus approfondie. D'autre part, et c'est là l'initiative la plus grandiose et la plus symbolique, la Commmission et la Présidence en exercice organisent annuellement depuis 2006 des « Journées européennes du Développement » (JED), sorte de *« grand'messe rassemblant en communion tous les acteurs concernés par la politique européenne du développement ».*[2534] En 2009, plus de 4000 personnes et 1500 organisations participent aux JED, alors que 125 pays sont représentés par des délégués, *« y compris des chefs d'État et d'importantes personnalités, notamment des lauréats du prix Nobel ».*[2535] Parallèlement aux activités officielles, un 'village' regroupe les stands d'acteurs représentant tous les pans de l'« Europe du développement » : les institutions et agences de l'UE et des États membres d'abord, mais également les autorités locales, les organisations étudiantes, les parlements, les organisations syndicales, les ONG et la société civile, les médias, le secteur privé, les fondations et centres de recherche…. D'autres acteurs tels la Banque mondiale et l'ONU, mais aussi de nombreux représentants des PVD, participent également. Les JED fournissent ainsi l'occasion d'organiser, sous la bannière de l'« Europe » et autour de thèmes rassembleurs,[2536] le dialogue (aussi éphémère et limité soit-il) entre les divers acteurs de la 'communauté du développement'.

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous avons cherché ici à mettre en évidence des éléments de l'intensification et de la professionnalisation récentes de la mise en scène d'une « Europe du développement » caractérisée non pas seulement par son poids financier, mais également par son 'histoire'. L'image projetée et celle d'une Europe 'modèle' dans sa propre réussite comme dans ses actions internationales, diverse mais unie, généreuse et solidaire (*« Europe cares »),* et contribuant efficacement à l'édification d'un « monde meilleur »[2537] (les *success stories*). Plus qu'une image, c'est une identité internationale qui est ainsi construite, la politique de développement *« illustrant mieux qu'aucune autre politique toute les valeurs qui ont fondé de tout temps l'UE ».*[2538]

2533 Chiffre mentionné dans les Rapports 2008 et 2009 d'EuropeAid.
2534 Entretien à la DG DEV.
2535 Voir le site des JED : http://eudevdays.eu/ « Présentation »
2536 2006 : Gouvernance ; 2007 : Changement climatique ; 2008 : Dimension locale du développement ; 2009 : Démocratie, Adaptation au changement climatique, Promotion de l'efficacité energétique, récession mondiale.
2537 La seconde bannière du site de la DEV (haut de page) est *« Together for a better world »* (pas de version française).
2538 MICHEL Louis. *Discours lors de l'Assemblée Parlementaire Paritaire ACP/UE*, Mali, 19 avril 2005.

C. L'affirmation d'une identité européenne sur la scène internationale

Dans le Traité de Maastricht, le nouvel acteur Union européenne *« se donne pour objectif (…) d'affirmer son identité sur la scène internationale »*.[2539] Néanmoins, dans cette version du Traité sur l'Union européenne comme dans celle modifiée après Lisbonne, l'affirmation et le renforcement de *« l'identité de l'Europe »* ne sont explicitement liés qu'à la mise en œuvre d' *« une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune »*.[2540] Pourtant, la Commission insiste depuis longtemps sur le lien entre politique de développement et identité européenne. Dans un passage du Memorandum de 1982 cité depuis à maintes reprises,[2541] elle affirme ainsi que *« la politique de développement (…) est aujourd'hui l'expression de l'identité européenne au plan international »*.[2542] Des auteurs comme Le Naëlou se sont attelés à explorer cette hypothèse : celle-ci s'emploie ainsi à montrer comment la politique de développement communautaire *« passe par l'affirmation progressive d'une parole collective sur la scène internationale »*, et permet de forger l' *« identité internationale »* de l' *« entité européenne »*.[2543] Reprenant cette analyse, Petiteville avance également que *« l'aide internationale de l'UE participe clairement du processus communautaire de construction et d'imposition d'un certain rapport identitaire de l'Europe avec le reste du monde »*.[2544] Passant du communautaire à l'européen, Bonaglia, Petito et Goldstein mettent en lumière le potentiel et les limites d'une *« autonomous EU development cooperation policy identity »* émergeant comme davantage que *« the sum of the aid policies of individual members »* et contribuant à l' *« EU identity building process »*.[2545] Au fil de notre propre analyse, nous avons plusieurs fois évoqué l'affirmation d'une identité collective européenne par le biais de la politique de développement, que ce soit dans le cadre communautaire, européen, ou dans la mise en scène de la 'marque Europe'.

À cet égard, il est intéressant de 'tester' la politique de développement en la confrontant à l'analyse de Manners et Whitman, qui proposent de mesurer *« the tangible dimension of the EU's international identity »* grâce à une *« typology of instruments »* de sa mise en œuvre. Ces instruments, par le biais desquels *« the EU actively asserts its identity »* sont au nombre de quatre[2546] :

2539 TUE, Article 2. Voir *supra*, Chapitre I, Seconde partie, Titre I/A : Une ambition internationale inhérente
2540 *Version consolidée TUE, op cit*. Préambule : *« Résolus à mettre en œuvre une politique de étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune (…) renforçant ainsi l'identité de l'Europe et son indépendance »*.
2541 Notamment Bretherton et Vogler (BRETHERTHON, VOGLER, *op cit*, p.110).
2542 COM(82)640. *Memorandum de la Commission au Conseil, op cit*, p.8 (« Introduction »).
2543 LE NAËLOU, *op cit*, p.24.
2544 PETITEVILLE, « La coopération économique de l'UE … », *op cit*, p.444.
2545 BONAGLIA, PETITO, GOLDSTEIN, *Values in European…op cit*, p.165 et 169.
2546 MANNERS Ian, WHITMAN Richard. "Towards identifying the international identity of the European Union". *Revue d'intégration européenne*, 1998, vol 21, n°3, p.237. L'analyse est approfondie et prolongée in : WHITMAN Richard. *From civilian power to superpower ? The international identity of the European Union…op cit* ; MANNERS Ian, WHITMAN

Making the active international identity felt : the typology of instruments[2547]
- Informational. The informational identity concerns the promulgation of overviews of the rationale of the Union's relationship with a state or a group of states (…) can be either in strategic or specific forms (…) Strategic informational instruments (…) are intended to make clear to third parties that the EU has adopted a specific position on a particular issue or on relations with a particular country (…) Specific informational instruments are designed to designate the intention to establish or re-orientate policy in a specific area.
- Procedural : The procedural dimension refers to the creation of a standing institutionalized relationship with a third party state or a group of states.
- Transference : The transference instrument denotes the financial and technical assistance relationships used to pursue policy. Transferences can be positive (aid) or negative (sanctions).
- Overt : The overt dimension refers to the physical presence of the Union and its representatives.

Si Whitman et Manners appliquent essentiellement leur analyse au domaine de la PESC, l'on peut aisément l'étendre à la politique de développement, en se focalisant sur la dimension européenne (et non pas seulement communautaire) de leur mise en oeuvre. Sans prétendre à un inventaire exhaustif, l'on peut d'abord remarquer que les deux derniers instruments sont en quelque sorte des 'créations' de la politique de développement. L'assistance financière évidemment, est ce qui la caractérise : les transferts d'APD bilatérale (EM), mixte (FED) et supranationale (budget) constituent l'essentiel des *« positive transferences »* permettant à l'UE d'affirmer de façon concrète son identité. L'Union fait également collectivement usage de *« negative transferences »* : les articles 96 et 97 de l'Accord de Cotonou[2548] prévoient en effet l'ouverture de « consultations » en cas de violation d'éléments essentiels ou de corruption, celles-ci pouvant déboucher en dernier recours sur la suspension de l'aide. Ainsi, le Conseil a décidé en 2009 de lancer des procédures de consultations avec la Guinée Bissau et le Niger[2549] ; en sens inverse, il a mis fin à la suspension de l'aide à la Mauritanie en janvier 2010.[2550] En ce qui concerne la « presence physique »,[2551] il convient de rappeler que les délégations de la Commission trouvent leur origine dans l'Accord de Lomé[2552] : le futur Service européen pour l'action extérieure (SEAE)[2553] est donc le descendant direct des 'délégués du FED'.

Richard. « The 'difference engine' : constructing and representing the international identity of the European Union », *Journal of European Public Policy*, 2003, vol 10, n°3, p.380-404.

[2547] MANNERS, WHITMAN « Towards identifying… », *op cit,* p.238-243.

[2548] Article 96 : *Éléments essentiels- Procédure de consultation et mesures appropriées concernant les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit* ; Article 97 : *Procédure de consultation et mesures appropriées concernant la corruption*. Hors du cadre ACP, l'on pourrait également citer la suspension de l'aide à l'Autorité palestiniennne après l'élection du Hamas.

[2549] 9294/09. *Ouverture des Consultations avec la partie ACP sur la République de Guinée au titrre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou* ; 14579/09. *Ouverture des Consultations avec le Niger en application de l'article 96 de l'Accord de Cotonou.*

[2550] 5012/10. *Décision du Conseil abrogeant la décision 2009/472/CE et relative à la suite à donner à la procédure de consultation avec la République islamique de Mauritanie au titre de l'article 96 du partenariat ACP-CE.*

[2551] L'on pourrait également mentionner les instances multilatérales ou l'Union siège en tant que telle, comme le CAD, la FAO ou la *Peacebuilding Commission* de l'ONU.

[2552] Voir *supra*, Chapitre I, Troisième partie, Titre I/B : Les prémices de la professionalisation

[2553] Prévu par le Traité de Lisbonne, il sera composé de personnel provenant du Conseil, de la Commission et des États membres et appuiera le travail du Haut Représentant : http://ec.europa.eu/external_relations/eeas/

Pour ce qui est des instruments procéduraux, les accords d'association noués dans le cadre du partenariat UE-ACP et du partenariat euro-méditerranéen en sont la *« most powerful »*[2554] incarnation. L'on pourrait également citer les nombreux accord bilatéraux de coopération, partenariat et développement noués entre l'UE et les PVD,[2555] ainsi que les partenariats stratégiques n'ayant pas valeur légale, au premier rang desquels le Partenariat UE-Afrique. La politique de développement se traduit également par le recours aux instruments informationnels, qui s'agrègent pour former un acquis irréversible. Exemple le plus abouti d'instrument informationnel stratégique, l'Accord de Cotonou spécifie la position de l'UE dans ses rapports avec les ACP, identifiant par exemple des éléments inviolables[2556] sous peine, nous l'avons dit, de sanctions. Par ailleurs, le recours croissant aux 'approches harmonisées' peut être interprété comme l'avènement d'instruments informationnels spécifiques à l'échelle européenne, la Commission et les EM s'accordant sur une politique commune dans des domaines désignés. Enfin, Whitman rajoute une cinquième catégorie d'instuments, qu'il qualifie de *« declaratory » :* cette sphère comprend les instruments discursifs dont l'UE et ses États membres font usage *« to give expression »* à la politique.[2557] Figurent ici les Communications de la Commission, les Conclusions du Conseil, mais également tous les discours, les publications…et divers supports discursifs conçus et diffusés par la Commission et les États membres. En quelque sorte, le *Consensus* constitue l'instrument déclaratoire par excellence, puisqu'il donne corps à une « vision » commune. Par extension, l'on peut également inclure les *European Report on Development*[2558] qui ont vocation à incarner l' « identité intellectuelle » de l'Europe sur la scène du développement. L'on pourrait en effet arguer que les thèmes choisis (les États fragiles africains en 2009, la protection sociale en 2010)[2559] illustrent une identité européenne fondée la solidarité, en particulier avec les plus faibles et vulnérables, et dérivent d'un modèle politique conférant un rôle central à l'État, dans ses fonctions régaliennes comme redistributives.

Il apparaît ainsi incontestable que la politique de développement participe de l'affirmation tangible de l'identité internationale de l'Union, tous les instruments étant mobilisés et exploités extensivement. Cependant, si nous avons exploré les moyens de sa mise en œuvre, il convient de s'arrêter davantage sur ce qui caractérise l'identité du « nous » européen dans le développement. Comme nous allons le voir, cette identité est intrinsèquement liée à la promotion des « valeurs » qui sous-tendent la construction de l'UE et son action extérieure.

2554 *Ibid*, p.241.
2555 Voir Annexe XXXVI : L'Union européenne, partenaire mondial.
2556 Article 9 : *Éléments essentiels concernant les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit, et élément fondamental concernant la bonne gestion des affaires publiques.*
2557 WHITMAN Richard. *From civilian power to superpower ? The international identity of the European Union…op cit,* p.20.
2558 Voir *supra*, Chapitre II, Seconde partie, Titre I/B : Un entrepreneur innovant, « Fédérer la pensée… »
2559 Voir le site de l'ERD pour consulter le rapport 2009 et les travaux en cours pour 2010 : http://erd.eui.eu/

L'identité par les valeurs

Selon Badie, *« l'Europe existe identitairement (…) L'identité de l'Europe est dans ses valeurs ».*[2560] Sans remettre en cause leur véracité,[2561] il convient de remarquer que la référence à des « valeurs » constitutives d'une identité distincte est omniprésente dans la rhétorique européenne. Par exemple, dans son programme pour la nouvelle Commission, le Président Barroso confère une place centrale à *« l'Europe valeurs ».*[2562] L'Europe y est décrite comme *« bien davantage qu'un simple marché (…) c'est une communauté de valeurs, fondée sur la dignité humaine, la liberté, l'égalité et la solidarité ».*[2563] Ces valeurs constituent *« l'essence même de notre identité [européenne] »* et *« les bases sur lesquelles nous traitons avec le reste du monde ».*[2564] À ce titre, *« pour une Europe fondée sur des valeurs, la lutte contre la pauvreté dans le monde est un enjeu éthique qui doit rester un objectif impérieux ».*[2565] La politique de développement est donc érigée en impératif « éthique », la mise en œuvre de cette *« politique européenne de solidarité »*[2566] constituant la 'preuve' que l'Europe (Union et États membres) agit de façon 'morale' sur la scène internationale, conformément à ses valeurs et à sa vocation.

Plus qu'un impératif, la politique de développement est présentée comme l'incarnation même des valeurs européennes. D'après un représentant national, *« la politique de développement exemplifie et représente l'ensemble des valeurs communes que nous avons au niveau de l'UE ».*[2567] Le Commissaire Michel affirme plus lyriquement que *« la politique de développement est des plus belles expressions de l'Union européenne, parce qu'elle traduit concrètement notre fonds commun de valeurs : la solidarité, le respect de la dignité humaine, l'égalité, la tolérance, la liberté d'opinion et d'expression , la foi en l'homme et en ses ressources pour construire un avenir meilleur ».*[2568] L'idée selon laquelle *« la politique de développement est ce qui symbolise le mieux les valeurs du projet européen »*[2569] est ainsi déclinée sur tous les tons par les responsables européens. Ces nobles *« valeurs communes »* sont énumérées dans le *Consensus* :[2570]

« Le partenariat et le dialogue de l'UE avec les pays tiers favorisera l'émergence de valeurs communes que sont le respect des droits humains, les libertés fondamentales, la paix, la démocratie, la bonne gouvernance, l'égalité entre

---

2560 BADIE Bertrand. « L'Europe et les impasses de la puissance », *Conférence au Centre Jacques Delors à Lisbonne*, 19 juin 2006, p.7. [NB : le lien par lequel nous avons pu accéder au discours semble ne plus fonctionner].
2561 Nous avons d'ailleurs évoqué la « vocation » européenne fondée sur ces valeurs dans notre premier chapitre.
2562 BARROSO José Manuel. *Orientations politiques pour la prochaine Commission*, septembre 2009, p.13-14. [« *l'Europe en laquelle je crois : une Europe ambitieuse ; une Europe des valeurs ; une Europe qui place les citoyens au cœur de son projet » Ibid,* p.9]
2563 *Ibid*, p.13-14.
2564 *Ibid*, p.14.
2565 *Ibid*, p.40.
2566 COM(2000)212. *La politique de développement de la Communauté européenne*, p.11.
2567 Entretien dans une Représentation permanente.
2568 MICHEL Louis. *La politique de développement de l'UE*, Mons Expo, 21 avril 2005.
2569 Intervention de Bernard Petit lors du colloque *« Quelle Europe du développement ? Complémentarités, cohérences, territoires »*. Paris, Maison de l'Europe, 24 novembre 2006.
2570 *Consensus…op cit*, Partie I, 3.§13 « Valeurs communes »

les hommes et les femmes, l'État de droit, la solidarité et la justice. L'UE est fermement attachée au multilatéralisme efficace grâce auquel toutes les nations du monde sont, ensemble, responsables du développement ». L'objectif ici n'est pas d'analyser comment chacune de ces valeurs est mise en œuvre et en scène dans le cadre de la politique de développement. Cependant, certains éléments méritent d'être soulignés dans la mesure où ils s'inscrivent dans *« la revendication d'un modèle »*.[2571]

En premier lieu, il convient de revenir sur la notion de responsabilité, évoquée dans le *Consensus* de manière détournée et abordée plus haut sous l'angle de la vocation.[2572] Si la « responsabilité » n'est pas explicitement incluse dans les « valeurs » européennes, elle imprègne néanmoins depuis les origines, nous l'avons vu, le discours européen sur le monde et sur le Sud en particulier. La notion est déclinée sur plusieurs registres, la responsabilité pouvant être morale (le devoir de solidarité au sein comme hors des frontières), politique (contribuer à la pacification et à la régulation des relaions internationales), historique (des Associés aux émissions de carbone),[2573] géographique (le voisinage)… De 1957 à aujourd'hui, *« the discourse of responsibility has infiltrated countless agendas, declarations and speeches »*.[2574] La centralité conférée à la notion (comme principe cardinal et comme objectif) est éminemment visible dans la littérature de l'ensemble des acteurs de l'« Europe du développement » : des discours du Président Barroso (*Response and responsibility : the European partnership for aid and development*)[2575] ; aux documents politiques nationaux (*Poverty reduction, a global responsibility. Program of Action 2015)*[2576] et programmes des Présidences de l'Union (*Towards a responsible Europe*)[2577] ; en passant par la société civile (*L'UE et sa responsabilité dans le monde*)[2578] et le monde académique (*Europe's responsibility for the One World*).[2579] Elle figure également dans la 'bible' qu'est le *Consensus*, où il est inscrit que *« l'UE, que ce soit au niveau des États membres ou de la Communauté, est fermement résolue à assumer ses responsabilités »*.[2580]

Si l'accent est désormais mis sur une responsabilité mutuelle[2581] plutôt que hiérarchique,[2582] il n'en demeure pas moins que le discours européen oeuvre à projeter l'image

---

2571 DELCOUR, *op cit*, p.88.
2572 Chapitre I, Seconde partie, Titre I/C : Une vocation de la responsabilité. Voir également : Chapitre I, Première partie, Titre II/B : Le poids de la responsabilité commune
2573 Voir *infra*, p.496.
2574 VOGT, « Introduction », *op cit*, p.2.
2575 *Response and responsibility : the European partnership for aid and development*, London, 20 May 2005. Ou encore : *Passion and responsibility: strenghtening Europe in a time of change*, Strasbourg, 15 September 2009.
2576 BMZ. *Poverty reduction, a global responsibility. Program of Action 2015. The German Government's contribution towards halving extreme poverty worldwide*, April 2001, 39p.
2577 Programme pour la coopération au développement de la Présidence des Pays-Bas en 2004. www.eu2004.nl/
2578 CONCORD. *L'Union européenne et sa responsabilité dans le monde…op cit.* Voir aussi par exemple le site d'EUROSTEP sur la *"Vision of a responsible Europe in the world"*. www.eurostep.org/wcm/content/view/423/162/
2579 Titre d'une série de colloques organisés par l'EADI à Bonn en 2004 dans le cadre du projet EDC2010.
2580 *Consensus…op cit*, §2.
2581 Telle que consacrée par la *Déclaration de Paris*, voir *infra* p. 417.

d'une Europe modèle de *« puissance responsable »,*[2583] au sens où elle *« prend au sérieux »* sa *« responsabilité particulière et significative »*[2584] dans les relations internationales, et dans les relations avec les PVD en particulier. Comme le remarque ironiquement Karagiannis, *« in European development discourse, there is a community (more economically developed and less economically developed countries) with its regretted sins (colonialism and its corollaries), its absolving gods (the EU) and the final emergence of the good (development)».*[2585] Le discours européen de la responsabilité participe donc de la mise en scène d'une Europe citoyenne internationale 'modèle', qui assume ses responsabilités (dans tous les sens du terme) et s'impose ainsi comme une *« force for good ».*[2586]

Des valeurs distinctes

D'autre part, l'Europe ne se conçoit pas seulement comme modèle au sens d'exemplaire, mais également comme un modèle dont les valeurs doivent être transmises.[2587] La formulation du *Consensus* est significative : le dialogue avec les pays tiers doit *« favoriser l'emergence de valeurs communes »*, entendues comme des valeurs européennes ayant vocation à être *« sauvergardées »,*[2588] *« projetées »,*[2589] *« exportées »*[2590] et *« mondialisées »*[2591] par le biais de la politique de développement. Le Président Barroso l'exprime clairement lorsqu'il évoque la centralité de la gouvernance -définie comme *« how we can re-shape globalisation based on values that should be universal »*-[2592] dans la politique européenne de développement. Les valeurs à prétention universelle promues dans le cadre du « dialogue politique » contribuent ainsi à incarner une *« distinctive 'European identity' ».*[2593] La réinterprétation 'à l'européenne'[2594] d'une *« approche harmonisée »*[2595] de la gouvernance, proposée en 2006 par la Commission et entérinée par le Conseil, est à cet égard particulièrement révélatrice.

2582 Voir KARAGIANNIS, *Avoiding responsability…op cit* pour une analyse de la mutation de la notion de responsabilité dans le discours et les pratiques européens du développement.
2583 Entretien dans une Représentation permanente. Cette idée est apparue à plusieurs reprises lors de nos entretiens.
2584 COMMISSION EUROPÉENNE. *Compendium des stratégies de coopération au développement*, 2006, p.4.
2585 KARAGIANNIS, *op cit*, p.46.
2586 Nous faisons encore une fois référence à la citation de VAN HAM [voir *supra*, p.376].
2587 DELCOUR, *op cit*, p.88 : « La transmission des valeurs du modèle politique européen ».
2588 *Version consolidée du TUE*, Article 21 : *« L'Union définit et mène des politiques communes et des actions (…) dans tous les domaines des relations internationales afin de (a) sauvergarder ses valeurs ».*
2589 PETITEVILLE. « Exporting values ?... », *op cit*.
2590 BARROSO. *Orientations…op cit*, p. 1 : *« L'Union dispose de la masse critique nécessaire pour projeter nos valeurs ».*
2591 COM(2000)212, *op cit*, p.11: *« La mondialisation des valeurs européennes (…) implique une politique européenne de solidarité ».*
2592 BARROSO José Manuel. *Introductory remarks at the Opening session of the European Development Days.* Stockholm, 22 October 2009. Dans ce discours, il distingue *« three values at the heart of European development policy . First solidarity (…) Second governance (…) Third, respect for the environment* ».
2593 PETITEVILLE. « Exporting values ?... », *op cit*, p.128.
2594 Voir *supra* Chapitre I, Troisième partie, Titre II/B : De l'exception à la normalisation
2595 COM(2006)421. *La gouvernance dans le consensus européen pour le développement- vers une approche harmonisée au sein de l'UE* 13340/06. *Conclusions du Conseil sur la question de la gouvernance dans le cadre de la politique en matière de développement.*

Dans le cadre du 10ème FED, une *« nouvelle approche incitative »*[2596] est mise en œuvre, une réserve de 2.7milliards€ étant prévue pour récompenser les 'bons élèves' de la gouvernance. Il est annoncé que *« l'accès à cette réserve incitative sera conditionné par les résultats d'un dialogue approfondi conduit par la Commission avec chaque pays sur son plan de gouvernance ».*[2597] Des *« profils gouvernance »* sont établis pour chaque pays afin de *« faciliter le dialogue et l'évaluation détaillée »,*[2598] les États membres participant également à leur élaboration et à leur suivi.[2599] Parmi les critères retenus pour évaluer la qualité de la gouvernance, certains s'inscrivent directement dans la promotion d'un modèle fondé sur des valeurs bien 'européennes'.[2600] En règle générale, l'accent est ainsi mis sur l'adhésion aux normes et processus internationaux, l'UE se distinguant elle-même par sa performance en la matière.[2601] Une importance particulière est également conférée à l'intégration régionale, fondation même du projet européen. Surtout, la *« distinctiveness »* des valeurs de l'UE transparaît dans la conception des droits de l'homme qu'elle promeut dans ce profil : la ratification du statut de la CPI et l'abolition de la peine de mort figurent au premier rang des critères de 'bonne' gouvernance démocratique.

En effet, l'Union européenne s'illustre par son consensus politique et son soutien financier dans ces deux domaines.[2602] Pour ce qui est de la peine de mort, le Conseil a adopté en 1998 et révisé en 2008 des *Orientations de l'UE concernant la peine de mort*.[2603] L'UE y *« préconise l'abolition de la peine de mort pour elle-même et pour les autres pays »*,[2604] sachant que tous les États membres ont d'ores et déjà aboli.[2605] L'abolition s'inscrit clairement dans la promotion des valeurs européennes susmentionnées, puisque *« l'UE considère que l'abolition de la peine de mort contribue au*

[2596] COM(2006)421, *op cit*, p.11. Notons que cette approche est présentée comme favorisant "*l'appropriation plutôt que les conditionnalités"* et "*le dialogue plutôt que les sanctions"* (*Ibid*, p.7).
[2597] *Ibid*, p.12.
[2598] *Ibid*, p.12. Le profil a vocation à être adapté au fil de son expérimentation. La première mouture est détaillée *in* SEC(2006)1020. *La gouvernance dans le consensus européen pour le développement : vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne.* Le profil comprend neuf domaines : (1) Gouvernance politique/démocratique ; (2) Gouvernance politique/État de droit ; (3) Maîtrise de la corruption ; (4) Efficacité des pouvoirs publics ; (5) Gouvernance économique ; (6) Sécurité intérieure et extérieure ; (7) Gouvernance sociale ; (8) Contexte international et régional ; (9) Qualité du partenariat. L'on peut consulter les profils du Bénin, du Cameroun, du Mali et du Sénégal en ligne : http://www.acp-programming.eu/wcm/fr/processus/governance-profiles.html
[2599] Un premier rapport de suivi de l'initiative fait état d'une bonne participation des États membres : SEC(2009)58. *Supporting democratic governance though the governance initiative: a review and the way forward.*
[2600] Elles ne sont naturellement pas exclusivement européennes. Elles sont néanmoins partagées pour tous les membres de l'UE, et contribuent à ce titre à la caractériser sur la scène internationale.
[2601] À ce sujet, l'on peut se référer au tableau sur « Les performance normatives des grands acteurs mondiaux », *in* LAIDI Zaki. "Peut-on prendre la puissance européenne au sérieux?", *Cahiers Européens de Sciences Po,* n°5, 2005, p.21-24. Laidi commente que *« dans la quasi-totalité des cas, la ratification par l'Europe de ces textes est massive (…) la propension collective des Européens à ratifier ces textes est bien plus forte que celle des autres États dominants du système mondial ».* [*Ibid*, p.24].
[2602] Manners utilise l'exemple de la peine de mort pour appuyer sa théorie du *« normative power »* : MANNERS Ian. "Normative power Europe: a contradiction in terms?", *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol 40, n°2, p.235-258.
[2603] 10015/08. *Orientations communes de l'UE sur la peine de mort : version révisée et mise à jour*, 15 juin 2008.
[2604] *Ibid*, p.1.
[2605] Puisqu'il s'agit désormais d'une condition pour pouvoir adhérer.

renforcement de la dignité humaine et au développement progressifs des droits de l'homme ».[2606] Dès lors, l'Union entend *« œuvrer à l'abolition universelle de la peine de mort ».*[2607] Pour ce faire, elle a recours à des actions politiques ('démarches' bilatérales, actions dans les enceintes multilatérales) ne relevant pas directement de la politique de développement. Néanmoins, elle soutient également des initiatives en faveur de l'abolition par le biais de son assistance, particulièrement dans le cadre de l'*Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme* (IEDDH) géré par la Commission.

En 2007, une campagne 'choc' intitulée « La mort est sans appel »[2608] est ainsi financée. Y sont loués les *« efforts de l'UE contre la peine de mort sur la scène internationale »*[2609] dont les effets sont incarnés par la *« réussite exemplaire »* de l'abolition aux Philippines. La Commission estime en effet que, si *« d'autres facteurs ont certainement contribué à l'adoption de cette mesure »*, l'*« on peut penser que les activités financées au titre de l'IEDDH ont permis d'influencer les décideurs politiques importants et de l'opinion publique ».*[2610] Évidemment, toutes les actions ne se soldent pas par un tel 'succès'. Cela dit, une évaluation indépendante menée en 2007 et portant sur 28 projets (pour un montant de plus de 11 millions€) financés par l'IEDDH,[2611] conclut que la Commission est l'un des *« limited number of donors supporting projects on the death penalty »*,[2612] et qu'à ce titre, elle a *« much to be proud of after more than 10 years and over 10million€ of support ».*[2613] Ainsi, le *« soutien substantiel »*[2614] à l'abolition fourni dans le cadre de l'IEDDH contribue à affirmer l'identité internationale tangible de l'UE, fondée sur ses valeurs particulières.

Une logique similaire est à l'œuvre dans le cadre du soutien européen à la CPI. En 2003, le Conseil adopte une <u>*Position commune concernant la Cour Pénale internationale*</u> visant à *« appuyer le bon fonctionnement de la Cour et à promouvoir un soutien universel en sa faveur ».*[2615] À cet effet, la Commission fournit un soutien financier dans le cadre de l'IEDDH : entre 2000 et 2008, 29 projets sont ainsi financés à hauteur de 23 millions€.[2616] Plus de 60% de ces fonds sont alloués directement à la

---

[2606] 10015/08. *Orientations communes de l'UE sur la peine de mort…op cit*, p.3.
[2607] *Ibid*, p.3.
[2608] Page de la campagne : http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/death_has_no_appeal_fr.htm
[2609] *Ibid*, Brochure à télécharger.
[2610] *Ibid.* La Commission a financé trois projets entre 2001 et 2006, à hauteur de 805 593€.
[2611] *European Initiative for Democracy and Human Rights. Evaluation on the Abolition of Death Penalty Projects*, SOFRECO CSI for EuropeAid, 2007, 88p. L'IEDDH existait déjà avant 2007, sous le même sigle (le « I » faisant alors référence à « Initiative » et non « Instrument »). Les projets analysés dans le cadre de l'évaluation remontent donc jusqu'en 1994.
[2612] Tous les bailleurs n'étant pas aussi transparents que la Commission, il est difficile de savoir quels EM soutiennent des projets similaires. L'on peut par exemple mentionner le financement par le BMZ allemand d'une Campagne contre la peine de mort au Maroc en 2008 [Information obtenue grâce à http://aida.developmentgateway.org/]
[2613] *Evaluation of the Abolition…op cit*, p.9.
[2614] http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/death_has_no_appeal_fr.htm
[2615] 10400/03. *Position commune du Conseil concernant la Cour Pénale Internationale*, 13 juin 2003. À noter que les 12 futurs NEM se joignent à la Position commune par le biais d'une Déclaration [doc. 10670/03, 23 juin 2003].
[2616] *EIDHR Evaluation on its support to the establishment and functioning of the ICC*, HTSPE for EuropeAid, 2008, p.7.

CPI, le reste étant réparti entre trois ONG internationales.[2617] Les États membres participent également à l'effort financier en faveur de la *« lutte contre l'impunité »* et du renforcement de la justice internationale,[2618] conférant ainsi une dimension véritablement européenne à cette action. De plus, le soutien à la CPI met véritablement le 'politique' dans la politique de développement, l'UE étant *« déterminée à intégrer le soutien à la CPI dans tous ses politiques et partenariats ».*[2619] Cette détermination est réfletée dans l'Accord de Cotonou, dont *« la version révisée adoptée en 2005 (…) est jusqu'à présent le seul instrument juridiquement contraignant qui contienne une clause relative à la CPI ».*[2620] Parallèlement, l'Union négocie des 'clauses CPI' dans le cadre des plans d'actions de la politique de voisinage (PEV), et de nombreux accords bilatéraux d'assistance et de coopération.[2621] Une référence est également incluse dans la stratégie commune Afrique-UE adoptée en 2007.[2622] Ainsi, par le biais de son soutien à la CPI dans le cadre de sa politique de développement, l'Europe acquiert *« a stronger voice in the world [and] expresses essential European values ».*[2623]

L'on ne peut que remarquer que ces « valeurs essentielles » européennes sont *« quite different from those carried out by the US in particular ».*[2624] En effet, tout protagoniste a besoin d'un antagoniste, afin d'affirmer *a contrario* son identité et de réhausser son image. Dans la mise en scène de l'« Europe du développement », l'« Amérique » endosse le rôle de l'Autre. Il s'agit ainsi de montrer que l'Union donne non seulement *beaucoup* et *bien,* mais également *plus* et *mieux.*

[2617] La *Coalition pour la Cour Pénale Internationale* (http://www.iccnow.org/) ; *Parlementarians for Global Action* (http://www.pgaction.org/); *No Peace without Justice* (http://www.npwj.org/)

[2618] 14146/2/08. *Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'homme 2008*, p.76-79. Par exemple, les EM financent le Réseau du droit pénal international (ICLN) et versent des contributions au fonds d'affection spéciale pour financer la participation des PMA à la CPI. Ils apportent également un soutien financier aux Tribunaux *ad hoc* existants. [NB : ces financements ne relèvent probablement pas tous de l'APD].

[2619] *Ibid*, p.76.

[2620] *Ibid*, p.77. *Accord de Cotonou*, Article 11§6 « (…) *les parties s'efforcent de prendre les mesures en vue de ratifier et mettre en œuvre le Statut de Rome et ses instruments connexes* ».

[2621] Clauses insérées en 2008 : Arménie, Azerbaïdjan, Égypte, Géorgie, Jordanie, Liban, Moldavie, Ukraine. Clauses en négociation en 2008 : Thaïlande, Vietnam, Amérique centrale, Indonésie, Afrique du Sud, Irak [*Ibid,* p.77].

[2622] UNION AFRICAINE-UNION EUROPÉENNE. *Le partenariat stratégique Afrique-UE : une stratégie commune Afrique-UE,* 2007. *« §30 (…) les partenaires conviennent que la création et le fonctionnement efficace de la Cour Pénale internationale constituent une évolution importante pour la paix et la justice internationale »*

[2623] *EIDHR Evaluation on its support to the establishment and functioning of the ICC…op cit*, p.18

[2624] PETITEVILLE. « Exporting values ?... » , *op cit*, p.131.

Titre III. Une (super)puissance a contrario : l'Europe ou la « non-Amérique »

A. L'Autre américain

Dans notre premier chapitre, nous avons évoqué le *« positionnement alternatif »* d'une Europe qui, *« par le biais de sa relation au Sud (…) cherche à articuler des intérêts, un discours et surtout un rôle distincts de celui des Etats-Unis ».*[2625] Dans notre second chapitre, nous avons suggéré que *« dans le domaine du développement (…) le « nous » européen sert (…) à se différencier d''adversaires' tels que les Etats-Unis ».*[2626] L'ombre d'un Autre américain, ayant influé *a contrario* sur l'affirmation d'un « nous » *communautaire* puis *européen*, plane donc sur notre analyse. Explorant ce phénomène particulier, Diez distingue quatre formes d'*« Othering »* dans les *« strategies of constructing 'self' »* par le truchement de l'Autre : la représentation de l'Autre comme *« as an existential threat » ; « as inferior » ; « as violating universal principles » ;* et *« as different ».*[2627]

À des degrés divers, l'on retrouve ces quatre stratégies dans les exemples que nous allons invoquer. Si les États-Unis ne constituent pas directement une menace « existentielle », leur prédilection pour le *hard power* (au détriment d'une politique 'structurelle' de développement) est parfois représentée comme une menace à la sécurité internationale. La référence à l'infériorité est évidente dans le domaine financier, les leaders européens ne se privant pas de stigmatiser l''avarice' américaine. Bien que les principes défendus par l'UE (abolition, adhésion à la CPI, droit à l'avortement…) ne soient pas réellement universels, leur 'violation' par les États-Unis,[2628] y compris dans le cadre de la politique de développement, est érigée en 'preuve' du 'progressisme' européen. Enfin, la différence est soulignée tant dans les objectifs poursuivis (OMD vs *« transformational development »*) que dans la manière de donner (bénéficiaires, forme et vectorisation de l'APD…).[2629] Dès lors, par le biais de ces stratégies d'*« Othering »,* l' « Europe » peut prétendre rivaliser avec l' « Amérique » dans la 'niche' du développement : selon Lancaster, *« Europe is not just* ***a*** *major power in development cooperation but potentially* ***the*** *major power in a world where in the traditional standards of international status and power (…) there is only one superpower- the United States ».*[2630]

[2625] Voir *supra*, p.98-99.
[2626] Voir *supra*, p.283.
[2627] DIEZ Thomas. "Constructing self and changing others : reconsidering 'normative power Europe'", *Millennium Journal of International Studies*, 2005, vol 33, n°3, p.628.
[2628] Si l'UE se sert de l'aide pour promouvoir la CPI, les Etats-Unis font de même pour la marginaliser : la politique du Président Bush [entre 2002 et 2006 en particulier] lie en effet l'octroi d'aide à la signature d'accords d'immunité exemptant les États-Unis de poursuites par la CPI [*American Servicemembers Protection Act* (ASPA) août 2002 ; *Nethercutt Amendment*, décembre 2004]. À ce sujet, voir : http://www.iccnow.org/ [*USA and the ICC*].
[2629] L'on pourrait inclure les différentes conceptions de la gouvernance et de la conditionnalité, bien que la question ne soit pas aussi tranchée (la distinction entre la conditionnalité 'positive' et 'négative' étant parfois bien rhétorique).
[2630] LANCASTER Carol. "Too many voices", *D+C*, November 2004.

Statistiquement, nous l'avons vu,[2631] l' Europe est déjà -et non pas seulement potentiellement- la plus grande puissance dans le développement. L'UE donne plus que les États-Unis, en volume comme en proportion. Le contraste entre une Europe généreuse et une Amérique qualifiée de *« world's stingiest donor »*[2632] ou *« meanest of all rich countries »*[2633] est d'ailleurs souvent exagéré dans la littérature : par exemple, Nicolaidis soutient que *« Europeans (Member States and EU combined) outspend the US on development aid by a factor of seven»*,[2634] alors qu'en réalité le 'facteur' n'est que de 3,19 (en 2008). Les leaders européens ne se privent d'ailleurs pas de recourir, plus ou moins explicitement, au *'naming and shaming'* contre les Etats-Unis. L'ancien Secrétaire d'État au Développement britannique, Hilary Benn, soulignait ainsi en 2006 que *« we have an economy the same size as the US, we give twice as much aid, and by 2010 it will be three times as much »*.[2635] Dans une allusion plus oblique (mais néanmoins parfaitement claire), le Commissaire Michel se lamentait en 2008 que *« l'accroissement de l'aide internationale repose quasi exclusivement sur l'Union. Cette situation est difficilement acceptable. Il devient impératif qu'il y ait un partage équitable des efforts »*.[2636] Il n'est pas non plus rare d'entendre à Bruxelles ou dans les capitales européennes que, si les Etats-Unis se sont résolus à annoncer une augmentation significative de leur APD à Monterrey, c'est grâce à la *« pression »* et à l' *« exemple »* européens.

En termes de 'performances' dans le développement, l'Europe semble également tirer son épingle du jeu. Dans le *Commitment to Development Index 2008,*[2637] les Etats-Unis se classent à la 17ème position (sur 22), devançant seulement deux bailleurs européens, la Grèce et l'Italie, considérés comme les deux 'pires' bailleurs de l'UE15. Dans le volet spécifique « Aide », ils perdent même deux places, se classant au 19ème rang, avec un indice de 2.3 : s'ils devancent toujours la Grèce et l'Italie (2.1), ils sont néanmoins en deçà des 'Grands' aux performances 'moyennes' [3.4 (DE), 4.4 (FR), 5.1 (UK)], et *a fortiori* largement distanciés par le 'club des 0.7' [11.3 (DK), 11.4 (NL), 13 (SE)]. Néanmoins, un seul index ne peut suffire à comparer de façon adéquate les performances 'européenne'[2638] et américaine. Il convient donc de se pencher davantage sur ce qui distingue le bailleur « Europe » du bailleur « Amérique ».

2631 Voir *supra*, Chapitre III, Première partie, Titre I/B : Le dilemme du bodybuilder européen
2632 SOEDERBERG Susanne. « American empire and 'excluded states' : the Millenium Challenge Account and the shift to pre-emptive development », *Third World Quarterly*, 2004, vol 25, n°2, p.280.
2633 JUDT Tony. "Europe vs America", *New York Review of Books*, February 2005, vol 52, n°2.
2634 NICOLAIDIS. "The power of the superpowerless"…*op cit*, p.119, note n°15. Nous avons beau eu chercher, nous ne voyons pas comment elle a pu en arriver à ce résultat ; d'après les statistiques du CAD, en 2005, le ratio UE(UE15+CE)/USA était de 2,35.
2635 BENN Hilary. *A modern Europe matters for development*, 16th November 2006.
2636 MICHEL Louis. *Une nouvelle vision pour la coopération au développement au XXIème siècle*, 30 juin 2008.
2637 Site du CDI : http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/
2638 D'autant que que seuls 14 États Membres (AT, BE, DE, DK, EL, ES, FI, FR, IE, IT, NL, PT, UK, SE), et pas la Commission, sont évalués dans le CDI. Il est donc difficile d'évoquer une performance 'européenne'.

Interrogé par des députés britanniques sur les orientations de la politique communautaire, Koos Richelle, le Directeur d'EuropeAid, rétorque que *« We are not slavishly following a US line »*.[2639] Lors de nos entretiens, de nombreux responsables, qu'ils soient communautaires ou nationaux, ont également tenu à souligner qu'il existait véritablement dans le développement une identité 'européenne' bien distincte de l'américaine. Un représentant national estime ainsi que *« face aux Etats-Unis, il est évident que l'on défend une politique commune. On a des valeurs différentes, plus progressistes et plus honorables. La division est une tendance longue, simplement plus caricaturale sous Bush »*.[2640] Un autre affirme que *« We often have a totally different position than the US, who is kind of the 'enemy'. Together, the EU has a very strong identity, and we push our common vision »*.[2641] Prédomine ainsi la conviction *« even though it has many problems on the inside, when facing the US, Europe is most definitely the progressive force in the world of development »*.[2642] Si ces proclamations d'indépendance et de progressisme demandent à être accueillies avec une certaine circonspection, il n'en demeure pas moins qu'il existe des *« clusters of divergence »*[2643] accréditant l'hypothèse d'*« Europe as not-America »*[2644] sur la scène internationale du développement. En nous appuyant sur l'analyse des *« EU and US contrasting identities »*[2645] proposée par Orbie, nous proposerons donc ici quelques exemples de différences substantielles, voire d'opposition radicale, entre les politiques américaine et 'européenne'.

B. *Hard power* unilatéral américain versus *soft power* multilatéral européen

Multilatéralisme contre exceptionnalisme

Dans la première partie du *Consensus* (portant sur « la vision de l'UE pour le développement »), il est inscrit que *« l'objectif primordial (…) de la coopération au développement de l'Union européenne est l'éradication de la pauvreté dans le contexte du développement durable, notamment en s'efforçant de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) »*.[2646] Les OMD occupent en effet une place centrale dans les politiques de développement européennes, qu'elles soient nationales ou communautaire. Le représentant du PNUD à Bruxelles estime ainsi qu' *« EU support on the MDGs is phenomenal. It's not only lip service, but concrete commitment to support the UN*

[2639] HOUSE OF COMMONS. *EU development cooperation and external relations policy*. Oral evidence taken before the International Development Committee on Tuesday 6 December 2005. Witnesses: Mr Koos Richelle.
[2640] Entretien dans une Représentation permanente (pas forcément celle que l'on croit !).
[2641] Entretien dans une Représentation permanente.
[2642] Entretien à la Commission.
[2643] ORBIE, « EU development policy integration… », *op cit*, 408.
[2644] GARTON ASH Timothy. *Free world. Why a crisis of the West reveals the opportunity of our time*. London: Penguin Books, 2005, 317p. "Europe as not-America" est le titre du second chapitre (p.54-95).
[2645] ORBIE, « EU development policy integration… », *op cit*, 407. Cet article sert de base à notre analyse.
[2646] *Consensus…op cit*, Première partie, « Objectifs communs », §5.

agenda ».[2647] Dans le cadre de la préparation annuelle du « paquet avril » et du rapport de suivi publié par la Commission, chaque EM est ainsi tenu de remplir un questionnaire sur les progrès accomplis en matière de soutien aux OMD et de financement du développement. Les objectifs promus et poursuivis par l'UE sont donc éminemment compatibles avec l'agenda global du développement, et plus particulièrement onusien.[2648] D'après le Commissaire Michel, cette complémentarité est à mettre au compte de l'influence exercée par les idées européennes : *« the MDGs endorse to a large extent the European suggestions and positions ».*[2649] Après un Consensus de Washington dominé par les thèse américaines, le Consensus du Millénaire, nouveau 'dogme' international, serait ainsi d'inspiration plus européenne (et onusienne).

Or, si monde des bailleurs s'était aligné sur le Consensus de Washington, Washington résiste à s'aligner sur le Consensus du Millénaire : d'après une coalition d'ONG américaines, *« the MDGs have not been fully embraced by the US gouvernment, which has often seen them as flawed and overly ambitious (…) US commitment to the MDGs is not reflected in current policy or practice ».*[2650] La résistance américaine aux OMD se manifeste avec éclat lors du Sommet OMD+5 en Septembre 2005. À peine trois semaines avant le début du Sommet, le gouvernement américain introduit plus de 750 amendements à la Déclaration prévue. Notamment, *« the U.S. amendments call for striking any mention of the Millennium Development Goals ».*[2651] L'assaut échoue, puisqu'en fin de compte, bien que la partie « Développement » soit significativement édulcorée dans le document final,[2652] la référence aux OMD est conservée : *« Nous réaffirmons avec force notre volonté d'assurer la réalisation intégrale, dans les délais prescrits, des buts et objectifs (…) connus sous le nom d'objectifs du Millénaire pour le développement ».*[2653] Lors de son discours à la tribune de l'Assemblée générale, le Président Bush affirme même que les Etats-Unis sont *« committed to the MDGs ».*[2654] À en croire les responsables européens, cette 'capitulation' américaine serait le produit de la pression de l'Union qui, à cette occasion *« proved that it had the clout to influence even the US ».*[2655]

[2647] Intervention d'Antonio Vigilante, Directeur du Bureau de l'ONU à Bruxelles, lors de la *Third GARNET PhD School : EU Political multilateralism and interactions with the UN*. Bruges, 11-14 December 2006.
[2648] Sur ce sujet, l'on peut se référer à : HOLLAND Martin. « The EU and the global development agenda », *Journal of European Integration*, 2008, vol 30, n°3, p.343-362.
[2649] MICHEL Louis. *Are the developed countries hitting the Millennium Development Goals ?* Brussels, 22 September 2005.
[2650] INTERACTION. *The United States and the MDGs. US contributions to reducing global poverty : An assessment of the US and the Millennium Development Goals*, October 2008, p.6 et 27.
[2651] LYNCH Colum. "US wants change in UN agreement", *Washington Post*, 25/08/05. En outre, les amendements proposés *"would eliminate new pledges of foreign aid to impoverished nations (…) the United States has sought to underscore the importance of the Monterrey Consensus"*.
[2652] Il n'y a notamment pas d'accord sur un agenda d'augmentation de l'APD, ou de référence à la CPD.
[2653] NATIONS UNIES. *Document final du Sommet mondial de 2005*, A/60/L.1, 20 septembre 2005.
[2654] *« We are committed to the Millennium Development Goals. This is an ambitious agenda »,* [President George W. Bush, 2005 UN World Summit, High Level Plenary Meeting, September 14 2005].
[2655] Entretien dans une Représentation permanente. Lors de nos entretiens, le Sommet OMD+5 a été fréquemment cité comme une réussite européenne (étant donné le degré l'obstruction américaine).

Cependant, moins d'un mois après le Sommet, l'Administrateur d'USAID critique à nouveau les OMD, qualifiés d' *« incomplete and insufficient description of where we need to go between now and 2015 »*.[2656] De fait, malgré leur adhésion formelle (et récalcitrante) aux OMD, les États-Unis continuent encore à ce jour, en dépit du changement d'administration, à être « *not in harmony with other bilateral and multilateral donors and government countries that have adopted the MDGs (…) as their framework for development assistance »*.[2657] En effet, alors que la plupart des bailleurs ont réformé leurs politiques de manière à intégrer les OMD, les Etats-Unis ont pour leur part adopté un *« new comprehensive framework for US foreign assistance »*[2658] aligné sur les priorités nationales. Dans le cadre d'une profonde restructuration d'USAID (lancée en 2006 par la Secrétaire d'État Condoleezza Rice), la politique a été réorganisée à la lumière du concept de *« transformational development »*, dont l'objectif est *« to ensure that foreign assistance is used effectively to meet the Administration's broad foreign policy objectives and better align USAID and State Department aid activities »*.[2659]

En ce sens, la réticence américaine à adapter la politique nationale aux OMD illustre le premier « cluster of divergence » identifié par Orbie : *« while US foreign policy is increasingly characterized by unilateralism, European policy-makers generally promote a multilateral approach »*.[2660] Alors que l'UE est (collectivement) un 'élève modèle' qui s'aligne sur la norme multilatérale -qu'elle soit contraignante comme en droit international, ou indicative comme les OMD- les États-Unis privilégient leur souveraineté nationale. Ce schisme idéologique se répercute sur les modalités de vectorisation de l'APD : en 2008, les Etats-Unis ne font transiter qu'11% de leur aide par le canal multilatéral, contre 37.3% en moyenne pour l'UE15.[2661]

Politique de développement (européenne) contre réponse militaire (américaine)

Par ailleurs, *« a second set of differences could be categorized as, on the US side, an inclination to principally conduct a 'hard' foreign policy and, on the EU side, as a tendency to put more emphasis on a 'soft' foreign policy »*.[2662] Depuis les attentats du 11 septembre 2001 en particulier, l'Amérique 'martienne' et l'Europe 'vénusienne' (selon la formule célèbre de Kagan)[2663] semblent fortement diverger sur

---

2656 NATSIOS Andrew. "Five debates on international development: the US perspective", *Development Policy Review*, 2006, vol 24, n°2, p.134.
2657 INTERACTION. *Foreign Assistance Briefing Book : Progress report*. November 2009, p.16.
2658 INTERACTION. The United States and the MDGs…op cit, p.21.
2659 RICE Condoleezza. *Remarks on Foreign Assistance*. Washington DC, US State Department, 2007. À ce sujet, l'on peut se reporter à : VAÏSSE Justin. « Le développement, deuxième volet de la diplomatie transformationnelle », *Cahiers de Chaillot*, décembre 2006, n°95, p. 29-47.
2660 ORBIE, « EU development policy… », *op cit*, p.408.
2661 Statistiques 2008 du CAD [qui ne propose pas de statistiques détaillées pour l'UE12].
2662 ORBIE, *op cit*, p.408-409.
2663 KAGAN, *op cit*, p.10.

la réponse à apporter à l'insécurité mondiale croissante. Très schématiquement, la 'fracture' atlantique pourrait être réduite à la formule *« politique de développement contre réponse militaire ».*[2664] D'un côté, les Européens prôneraient une approche préventive fondée sur la politique de développement comme réponse aux racines structurelles de l'insécurité[2665] ; de l'autre, les Américains privilégieraient la guerre comme réponse au terrorisme.

Cette opposition binaire est d'ailleurs reprise dans un document de travail du Parlement européen publié en janvier 2003, dans lequel l'on peut lire que *«le problème est illustré par le fait que les dépenses militaires des Etats-Unis s'élèvent à un milliard de dollars par jour alors que les ressources consacrées à la politique de développement représentent 0.1% du PNB, tandis que la situation est inverse dans les États membres de l'UE ».*[2666] Les statistiques viennent tempérer cette exagération : de toute évidence, la situation européenne, bien que différente de celle des Etats-Unis, n'est pas pour autant « inverse ». En effet, seuls deux États Membres – l'Irlande et le Luxembourg- consacrent en 2007 davantage de ressources à leur APD qu'à leurs dépenses militaires.

	Dépenses d'APD en % du RNB en 2007[2667]	**Depense militaires en % du RNB en 2007**[2668]	**Part des dépenses militaires mondiales en 2008**[2669]
États-Unis	0.16	**4**	**41.5**
Allemagne	0.37	**1.3**	3.2
Autriche	0.49	0.9	
Belgique	0.43	1.1	
Bulgarie	0.06	**2.6**	
Chypre	0.12	1.9	
Danemark	0.81	1.3	
Espagne	0.41	1.2	1.3
Estonie	0.12	2.2	
Finlande	0.40	1.2	
France	0.39	**2.3**	**4.5**
Grèce	0.16	3.3	
Hongrie	0.07	1.3	
Irlande	**0.54**	**0.5**	
Italie	0.19	1.8	2.8
Lettonie	0.06	1.8	
Lituanie	0.11	1.69	
Luxembourg	**0.9**	**0.7**	
Malte	0.15	0.7	
Pays-Bas	0.81	1.5	

[2664] *Les répercussions du 11 septembre 2001 sur les PVD et les conséquences pour la politique de développement de l'UE.* Direction générale des études, document de travail DEVE 106 FR, janvier 2003, p.26.
[2665] Comme nous l'avons déjà évoqué, l'interdépendance (supposée) entre développement et sécurité est au cœur du modèle 'européen' de politique de développement. Dans le *Consensus* (§39), il est affirmé qu'*« en réalisant les OMD, on favorise la paix et la sécurité à long terme (…) il n'y aura pas de paix durable sans développement et sans éradication de la pauvreté ».*
[2666] *Les répercussions du 11 septembre 2001…op cit*, p.27. Illustrant la perspective européenne, ce rapport défend la thèse selon laquelle « les attentats du 11 septembre ont montré combien il était indispensable de mettre en place une coopération au développement cohérente et à long terme » (p. 52).
[2667] Statistiques 2007 du CAD : www.oecd.org/dac/stats
[2668] Base de données *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) : http://www.sipri.org/databases/milex
[2669] *SIPRI Yearbook 2009 : Armaments, Disarmament and International Security,* p.182. http://www.sipri.org/yearbook

Pologne	0.09	2	
Portugal	0.19	2	
République tchèque	0.11	1.4	
Roumanie	0.07	1.6	
Royaume-Uni	0.36	**2.4**	**4.5**
Slovaquie	0.09	1.5	
Slovénie	0.12	1.5	
Suède	**0.93**	1.4	

Ceci étant dit, l' « hyperpuissance »[2670] militaire américaine est telle que le fossé qui sépare les dépenses 'vénusiennes' des dépenses 'martiennes' en devient flagrant. En 2008, *« the defense budget is 21.5% of the federal budget ; the international affairs budget (…) is just over 1.3% (…) and development-type assistance (…) 0.41% of the federal budget ».*[2671] Avec 41.5% des dépenses militaires mondiales, les États-Unis sont de très loin la première puissance militaire. Les 'grandes' puissances militaires européennes -la France et le Royaume-Uni- se classent respectivement au 3ème et au 4ème rangs (derrière la Chine et devant la Russie), mais ne représentent chacune que 4.5% des dépenses globales. Face aux plus de 524 milliards$ affectés au budget militaire américain en 2007,[2672] les quelques 68 millions€ finançant les opérations communes de la PESD[2673] la même année font figure de *« dépenses plutôt modestes pour ne pas dire insignifiantes ».*[2674] Dans le cadre de ses politiques communes, l'UE investit en effet considérablement plus dans le développement (12.827 milliards€ en 2008, 9% du budget de l'UE)[2675] que dans le militaire. Au contraire, la place congrue dévolue au développement dans le budget américain amplifie la perception que les Etats-Unis dépensent *« billions for war, pennies for the poor »*[2676] - ce qui en retour favorise la projection de l'image d'une Europe différente et généreuse.

Il convient cependant de remarquer que, malgré cet écart considérable entre les ressources affectées au *'hard'* et au *'soft'* power,[2677] les dépenses américaines dans le domaine du développement ont également sensiblement augmenté depuis 2001. En effet, si les Etats-Unis fournissent (en termes relatifs) *peu* d'APD, ils en fournissent néanmoins nettement *plus* depuis quelques années. À Monterrey, le Président Bush s'engage à doubler l'aide américaine avant 2006.

2670 Selon l'expression devenue célèbre d'Hubert Védrine.
2671 BAZZI Samuel, HERRLING Sheila, STEWART Patrick. *Billions for war, Pennies for the poor: moving the President"s FY2008 Budget from hard power to smart power*, March 2007, p.2.
2672 SIPRI database : http://milexdata.sipri.org/result.php4
2673 Le mécanisme ATHENA, créé en 2004, sert à financer les coûts communs des opérations de l'UE ayant des implications militaires. Son financement est détaillé sur le site du Conseil [http://www.consilium.europa.eu/: « Sécurité et défense- Financement des opérations PESD »]. Ces 68 millions€ n'incluent ni les dépenses administratives des structures de commandement communes, ni le financement de la gestion civile des crises.
2674 BREHON Nicolas-Jean, « Les dépenses militaires de l'UE », *Le Monde*, 26/10/2004.
2675 EUROPEAID. *Rapport annuel 2009…op cit*, p.138. Il s'agit de la somme totale de l'aide extérieure (budget+FED).
2676 BAZZI, HERRLING, STEWART, *op cit*, p.1.
2677 Bien entendu, le budget alloué au *soft power* ne se limite pas aux seules dépenses d'APD (l'on pourrait par exemple comparer les dépenses consacrées à la diplomatie publique aux États-Unis et en Europe).

Le volume d'APD a effectivement plus que doublé entre 2001 (10.884 milliards$) et 2006 (22.7 milliards$), en grande partie grâce à la création de trois nouveaux programmes : la *Millennium Challenge Corporation* (MCC),[2678] le *President's Emergency Plan for AIDS Relief* (PEPFAR),[2679] et la *President's Malaria Initiative* (PMI).[2680] En 2008, l'APD représente 0.18% du RNB, contre 0.11% en 2001. En outre, la 'résurrection' du développement ne s'avère pas que financière : elle est également rhétorique et politique. En 2002, la National Security Strategy[2681] *« articulated a national security policy that, for the first time, established global development as one of three pillars (the 3 Ds) of US national security- the others being defense and diplomacy »*.[2682] L'examen 2006 du CAD souligne d'ailleurs que *« the events of 11 September 2001 and the 'war on terror' which grew from them have provided the starting point for a renewed interest in development cooperation »*.[2683] Dès lors, il serait erroné de soutenir que les Etats-Unis se sont exclusivement concentrés sur leur *hard power* depuis 2001 : la politique de développement a été réintégrée au rang de priorité politique, complémentaire de la « guerre contre le terrorisme ». En ce sens, les États-Unis et l'UE semblent avoir suivi des évolutions similaires. Cependant, les politiques américaine et européenne(s) demeurent très différentes.

C. Des divergences de fond et de forme

L'on ne peut prétendre mener ici une comparaison exhaustive des politiques de développement de l' « Europe » et des États-Unis, d'autant qu'il existe, nous le savons, « 27+1 » politiques européennes. L'on choisira donc de se focaliser sur deux aspects mentionnés avec insistance lors de nos entretiens : la politique de développement 'européenne' serait plus « pure » et plus « progressiste » que la politique américaine. Bien qu'éminemment normatif, ce jugement demande à être exploré à la lumière de quelques exemples, afin de saisir l'étendue des différences et des divergences entre les deux 'adversaires' sur la scène internationale du développement.

Le 'purisme' européen et l'intérêt américain

D'après un représentant national, *« the US sometimes has a totally different position when you talk about development. They bring in much stronger geopolitical aspects than Europeans do. Europeans are more 'purist': they look at eradication of poverty and 'pure' development aspects, whereas the US will come with different aspects, which mainly have to do with their own security »*.[2684] Un autre ajoute qu' *« avec leur vision 'pure' du*

[2678] www.mcc.gov/ Créée en 2004, son l'objectif est de *« combat poverty through sustainable, transformative economic growth »*.
[2679] www.pepfar.gov/ Lancé en 2003, il s'agit de *« the largest commitment by any nation to combat a single disease in history »*.
[2680] www.fightingmalaria.gov/ Lancée en 2005 afin de *« fight malaria in the region most affected by the disease »*.
[2681] *The National Security Strategy of the United States of America, September 2002*, 35p.
[2682] INTERACTION. *The United States and the MDGs…op cit*, p.21.
[2683] *United States : DAC peer review*, 2006, p.10.
[2684] Entretien dans une Représentation permanente.

développement, les Européens font limite figure de naïfs sur l'échiquier international. Les Américains eux, c'est 'notre sécurité d'abord, et nos intérêts commerciaux ensuite' ».[2685] De l'autre côté de l'Atlantique, l'on semble également adhérer à cette différenciation. La Conseillère Développement américaine à Bruxelles évoque ainsi *« a more pragmatic US approach, less purist than the EU »*,[2686] alors que l'ancien Administrateur d'USAID (2001-2005) critique cette approche européenne 'trop pure' :

« The European debate addresses the development challenge largely devoid of foreign policy or national security considerations. It is doubtful for how much longer this posture can be maintained (…) Europeans may begin asking their governments what connection European aid programmes have with the threats they face (…) 'Pure' development abstracted from foreign policy concerns in the real world and the challenges they present, is not likely to be sustainable over the long term ».[2687]

Pourtant, il apparaît particulièrement incongru de suggérer que les considérations de politique étrangère et/ou de sécurité n'entrent pas en ligne de compte dans la conception et la pratique des politiques européennes, dont la « pureté » est toute relative. Au contraire, toute notre analyse - que cela touche aux biais géographiques (zones d'influence coloniales, voisinage…) ; aux nouvelles 'missions' de l'APD et à la hiérarchisation des domaines du *policy mix* ; à l'(in)cohérence des politiques - tend à démontrer que la politique(s) de l'UE est le produit d'un compromis entre priorités développementales et intérêts des bailleurs.[2688] Ceci étant dit, ce n'est pas la supposée 'pureté' *per se* des politiques européennes qui nous intéresse ici, mais leur 'pureté' relative vis-à-vis d'une politique américaine explicitement 'intéressée'.

Dans son examen 2006, le CAD qualifie la politique américaine de *« pragmatic [and] shaped around the national interest »*.[2689] En effet, la prééminence de l'intérêt national est ouvertement revendiquée, comme en témoigne le programme d'orientation publié par USAID en 2002, intitulé *Foreign aid in the National Interest : Promoting Freedom, Security and Opportunity*.[2690] En comparaison, les bailleurs européens adoptent un discours bien plus 'développementalement correct', évoquant généralement la lutte contre la pauvreté, les OMD ou la responsabilité et le bien communs. À titre d'exemples, l'on peut citer les programmes du BMZ allemand *Program of Action 2015. Poverty reduction, a global responsibility : The German Government's contribution towards halving extreme poverty worldwide*[2691] (2001) ; du DFID britannique *White Paper on international development. Eliminating world*

[2685] Entretien dans une Représentation permanente.
[2686] Entretien à la Mission permanente des États-Unis.
[2687] NATSIOS Andrew. "Five debates on international development: the US perspective", *Development Policy Review*, 2006, vol 24, n°2, p.131.
[2688] Comme c'est le cas de toute politique de développement.
[2689] *United States : DAC peer review*, 2006, p.19.
[2690] USAID. *Foreign aid in the national interest. Promoting freedom, security and opportunity*, 2002, 149p.
[2691] BMZ *Poverty reduction, a global responsibility. Program of Action 2015. The German Government's contribution towards halving extreme poverty worldwid*e, April 2001, 39p.

poverty : Making governance work for the poor[2692] (2006) ; ou du MINBUZA néerlandais *Policy note Dutch development cooperation 2007-2011. Our common concern: investing in development in a changing world*[2693] (2007). Seule la DGCID française a pendant un temps intitulé ses rapports annuels *Solidarité et influence*,[2694] (indiquant la priorité accordée au "rayonnement"), mais elle y a renoncé en 2004.

En outre, si le discours américain est ouvertement 'intéressé', il en va de même de la pratique. Un exemple emblématique concerne le déliement de l'aide, ou plutôt l'absence de. En effet, *"US law ties most bilateral aid to the procurement of goods and services from the United States"*.[2695] Depuis 1996, le gouvernement américain a cessé de fournir au CAD des informations à ce sujet. Cependant, il est estimé dans l'*Enquête de suivi de la Déclaration de Paris 2006* qu'en 2005, 93% de l'APD des États-Unis était encore liée.[2696] Au contraire, les États Membres de l'Union se sont engagés (sous l'impulsion du CAD) à délier leur aide à 100% : l'objectif est en passe d'être atteint, puisque la moyenne européenne est de 87% en 2005 et 94% en 2007.[2697]

La politique de développement sert donc (davantage) les intérêts commerciaux américains. Depuis sa 'renaissance' post-11 septembre, elle a surtout été réorientée afin de servir les intérêts stratégiques et sécuritaires. Le concept de *« transformational development »,* illustre la *« difficulty of drawing clear lines among US security, development and democratic goals »*.[2698] En témoigne la liste des cinq principaux bénéficiaires, qui reçoivent 32% de l'APD américaine en 2008[2699]: Irak (3246 millions$), Afghanistan (1816 millions$), Soudan (779millions$), Égypte (684millions$) et Éthiopie (592 millions$). La priorité évidente conférée aux pays 'stratégiques' (et particulièrement à l'Irak) indique le degré de subordination de la politique de développement aux impératifs sécuritaires. Évidemment, les Etats-Unis sont loin d'être le seul bailleur (UE incluse) à allouer une part conséquente de leur APD à ces nouveaux *« aid darlings »*.[2700] En revanche, la tendance à la 'militarisation' de l'aide dans la dernière décennie est plus exceptionnelle. En effet, la proportion

---

2692 DFID. *Eliminating world poverty. Making governance work for the poor. White Paper on international development*, 2006, 132p.
2693 MINBUZA. *Our common concern: investing in development in a changing world. Policy note Dutch development cooperation 2007-2011*, October 2007, 50p. Seuls quelques bailleurs donnent des titres 'problématisés' à leur rapport; les autres se contentent généralement de titres tels 'Annual Report 2009'. Dès lors, nous n'avons pas volontairement choisi des exemples à dominante LMCs – ce sont simplement ceux que nous avons trouvés.
2694 Le dernier en date : DGCID. *Solidarité et influence: Rapport annuel d'activité de la DGCID*, 2003, 106p
2695 INTERACTION. *The United States and the MDGs…op cit*, p.60.
2696 *Ibid*, p.60 ; SEC(2008)435, *op cit,* p.13.
2697 SEC(2008)435, *op cit,* p.13 ; SEC(2009)443, *op cit*, p.4.
2698 *United States : DAC peer review*, 2006, p.19.
2699 DAC. *Aid at a glance : the United States*.
2700 Encore une fois, nous ne prétendons pas ici que l'aide de l'UE est 'pure'. Par exemple, la liste des 5 principaux bénéficiaires de l'APD communautaire, française, britannique et allemande est également révélatrice. Commission : Turquie, Territoires palestiniens, Ethiopie, Maroc, Serbie ; France : Irak, Cameroun, Mayotte, Maroc, Tunisie ; Royaume-Uni : Inde, Irak, Afghanistan, Nigeria, Ethiopie ; Allemagne : Irak, Cameroun, Chine, Inde, Afghanistan.

d'APD gérée par l'agence de développement USAID a considérablement décliné entre 1998 et 2005, alors qu'en parallèle, la part gérée par le *Department of Defense* a sensiblement augmenté :[2701]

	Part de l'APD gérée par USAID	Part de l'APD gérée par le *Department of Defense*
1998	64.3%	3.5%
2002	50.2%	5.6%
2005	38.8%	21.7%

En outre, l'allocation de l'APD a évolué au profit de domaines plus sécuritaires ou politiques, et moins 'purement' développementaux. Entre 2006 et 2008 par exemple, les financements alloués aux secteurs de l'État de droit (+50.6%) ; de la bonne gouvernance (+43%) et du contre-terrorisme (+18%) ont augmenté, tandis que ceux destinés au planning familial et à la santé reproductive (-22.7%) ; à la santé de la mère et de l'enfant (-17.6%) ; ou encore à l'agriculture (-11.3%) ont décliné.[2702]

Une Europe plus 'progressiste'

Les caractéristiques et les évolutions récentes de la politique américaine permettent donc aux Européens, toutes proportions gardées, de s'autoproclamer (et de se percevoir) comme plus 'purs' et plus 'désintéressés' dans leur(s) politique(s). Parallèlement, en raison de certaines différences idéologiques majeures, ils ont l'occasion de se représenter comme plus 'progressistes'. Selon un représentant national, *« there are many disagreements with the US on 'non-materialistic issues' : human rights, gender equality, rights of homosexuals, reproductive health… within Europe of course some Member States are more conservative than others, but globally we have an 'acquis' and a policy which makes us, as a whole, very different from the US ».*[2703] Si les exemples de la peine de mort et de la CPI ont déjà contribué à illustrer ces différences, nous nous intéresserons ici à un autre problème, tout aussi sensible, et qui a donné lieu à une véritable confrontation euro-américaine : celui du financement d'organisations ou d'activités liées à l'avortement.[2704]

Depuis l'arrêt *Roe v Wade* en 1973, le débat sur la légalisation de l'avortement fait rage aux États Unis. Or, *« in the beginning of the 1980s, domestic debates over abortion spilled over into the international arena ».*[2705] En effet, sous la Présidence de Reagan, le gouvernement américain adopte en 1984 la *Mexico City Policy,* qui stipule qu'USAID *« will no longer fund foreign NGOs that provide, refer, counsel or*

[2701] INTERACTION. *The United States and the MDGs…op cit,* p.22. À noter que, de même que l' « Europe », l' « Amérique » n'est pas un bailleur unitaire : plus de 26 agences et programmes gouvernementaux sont impliqués dans la gestion de l'APD. À ce sujet, l'on peut se référer « Shart from hell », *in* BRAINARD Lael. *Security by other means*. Brookings Institutions, 2006.
[2702] *Ibid,* p.25.
[2703] Entretien dans une Représentation permanente.
[2704] Nous ne portons pas ici de jugement de valeur personnel sur la question, mais nous contentons de la rapporter d'un point de vue 'européen'.
[2705] http://www.populationaction.org/Issues/U.S._Policies_and_Funding/Index.shtml

advocate abortion ».[2706] Cette politique, surnommée *« global gag rule »* par ses détracteurs, est abrogée par le Président Clinton lors de son inauguration en 1993, et immédiatement réintroduite par son successeur George W. Bush en 2001. Ce dernier bloque par exemple à partir de 2002 l'aide destinée au Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP), supposément soupçonné d'être complice d'avortements forcés en Chine.[2707] En réaction, *« the European Commission and EU governments said they are ready to help agencies denied aid by Washington's anti-abortion stance ».*[2708] Manifestant l'étendue du désaccord transatlantique, le Commissaire au Développement Poul Nielson annonce que Bruxelles entend remplacer les fonds coupés par Washington afin de *« fill the decency gap ».*[2709] Bien que la question soit contentieuse au sein même de l'Union,[2710] la Commission parle et agit au nom de l' Europe, et elle choisit donc l'opposition frontale. Le Parlement suit, avec la publication en 2003 du *Rapport Sandbaek,*[2711] qui propose une augmentation conséquente des financements consacrés aux activités d'aide –sans restrictions- dans le domaine de la santé reproductive. Un amendement visant à assurer que les fonds alloués à l'APD communautaire ne puissent être utilisés pour financer l'avortement est rejeté par 180 voix contre 254, et 11 abstentions. Un nouveau *Règlement concernant les aides destinées aux politiques et aux actions relatives à la santé génésique et sexuelle et aux droits connexes dans les pays en développement,*[2712] doté d'un budget de 73,95 millions€ pour 2003-2006, est ainsi adopté par le Conseil et le Parlement. Au niveau national, plusieurs États Membres s'engagent afin de contrer les effets de la politique américaine (également décriée pour sa promotion exclusive de l'abstinence) : *« Sweden, The*

[2706] http://www.populationaction.org/Issues/U.S._Policies_and_Funding/global_gag_rule.shtml

[2707] BAROT Sneha. "Reclaiming the lead : restoring US leadership in global sexual and reproductive health policy", *Guttmacher Policy Review*, Winter 2009, vol 12, n°1, p.13. www.guttmacher.org/pubs/gpr/12/1/gpr120112.html

[2708] CASTLE Stephen. "Europe to fund US abortion shortfall", *The Independent*, 05/02/01.

[2709] *Ibid.*

[2710] L'avortement est illégal (sauf conditions très restrictives, comme la mise en danger de la vie de la mère) en Irlande, à Malte, en Pologne et à Chypre. À l'époque de l'adoption du règlement en 2003, seule l'Irlande était membre de l'UE. Le gouvernement irlandais a émis des réserves, mais, isolé, a finalement accepté de laisser faire. Par contre, l'Irlande a exigé que ses 26 partenaires assurent que l'adoption du *Traité de Lisbonne* ne remettrait pas en cause l'interdiction nationale de l'avortement avant de l'accepter (et de le soumettre aux référendums). Par ailleurs, la question reste très controversée dans d'autres EM. Au Portugal, deux référendums (en 1998 et 2007) ont échoué à atteindre le quorum de votants nécessaires (50%), bien que les résultats aient été favorables (59% en 2007) à la légalisation. Le gouvernement Socrates a finalement décidé de lancer la procédure de légalisation, validée en 2007. En Espagne, une proposition du gouvernement Zapatero visant à assouplir la législation actuelle (en autorisant l'avortement jusqu'à 12 semaines) a provoqué une manifestation de plus d'un million de personnes à Madrid en octobre 2009. Le texte doit encore être approuvé par le Sénat, et le PPE a promis de déposer un recours au Tribunal Constitutionnel en cas d'approbation. En Italie, la commercialisation de la pilule abortive RU486 a provoqué une vive polémique, largement alimentée par l'Église. En 2007, 70% des gynécologues italiens exerçaient leur 'droit de conscience' et refusaient de pratiquer des avortements. Un arrêt de la *Cour européenne des droits de l'homme*- suite à une plainte de trois femmes contre l'Irlande- est attendu en 2010 ; une nouvelle jurisprudence européenne (mais pas exclusive à l'UE) est ainsi peut être à venir [Source : FRÉOUR Pauline. « L'IVG reste un sujet qui fâche chez nos voisins occidentaux », *Le Figaro*, 15/01/2010].

[2711] SANDBAEK Ulla Margrethe. *Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les aides destinées aux politiques et aux actions relatives à la santé et aux droits en matière de reproduction et de sexualité*, 28 janvier 2003.

[2712] *Règlement CE n°1567/2003 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2003 concernant les aides destinées aux politiques et aux actions relatives à la santé génésique et sexuelle et aux droits connexes dans les pays en développement*

Netherlands, the United Kingdom and Denmark are at a forefront in funding programs in areas such as adolescent reproductive health, safe abortion services and sexual health rights ».[2713] Sans porter de jugement de valeur sur la question de fond, l'on peut raisonnablement argumenter que l'Union émerge comme un leader *a contrario* : *« while US policy has been lagging (…) Europe has moved in to fill the leadership void ».*[2714] L'Europe apparaît ainsi unie et décisive, défendant une ligne de conduite indépendante (généralement) considérée comme 'progressiste'.

L'usage de l'Autre américain et ses (futures) limites

Au terme de cette exploration sommaire -et forcément incomplète-[2715] des différences euro-américaines dans le développement, l'on est tentés de formuler une hypothèse : et si les deux mandats du Président W. Bush avaient autant servi l'affirmation de l'« Europe » dans la politique de développement qu'ils l'ont desservie dans la PESC et la PESD ? En d'autres termes, si la crise irakienne a fait imploser une Union exposant ses dissensions intestines au grand jour, la politique de développement unilatérale, 'intéressée', 'militarisée' et 'conservatrice' de l'ère bushiste[2716] n'a t-elle pas au contraire permis à l' « Europe » de s'affirmer comme une entité face à cet Autre décrié par la communauté internationale ? À la suite de la Conférence de Monterrey, Orbie supputait déjà que *« the 'USA versus EU' discourse legitimizes the European –as opposed to national-policy-making level ».*[2717] Depuis, dans le sillage de la crise irakienne, la tendance à 'plus d'Europe' dans le développement n'a cessé de se renforcer (surenchère financière, *Consensus, Stratégie Afrique, Code de Conduite,* approches communes, européanisation des politiques bilatérales…).

Comme nous l'avons déjà expliqué,[2718] l'européanisation n'est pas seulement le fruit d'une dynamique endogène : des évènements ou des acteurs externes peuvent servir de catalyseur à une « Europe » saisissant l'opportunité de se construire 'contre'. Depuis le tournant du Millénaire, *« the world's only superpower […] made the decision not to take the lead in global poverty reduction events [and] has yet to articulate a position on global poverty, as it cannot publicly state that it is only a minor issue ».*[2719]

[2713] BAROT, *op cit*, p.14. Pour un panorama complet et nuancé sur la question, voir : *Euromapping 2009. Mapping de l'aide européenne au développement et pour la population,* 2009, 64p. L'UE15 a dépassé en 2006 les États-Unis comme principal donateur en aide pour la population. Le Royaume-Uni est le principal donateur européen dans ce secteur : avec les Pays-Bas, ils représentent 42% des contributions de l'UE [p.10].
[2714] BAROT, *op cit*, p.14.
[2715] De nombreux aspects n'ont pas été abordés, car il a été nécessaire de faire des choix. En outre, certaines dichotomies (conditionnalité négative *vs* positive, définition de la gouvernance, peine de mort et CPI, rôle de l'État…) opposent également l' « Europe » à d'autres acteurs, multilatéraux et bilatéraux (et on déjà largement été couvertes). Nous avons ici choisi de nous en tenir à certains 'affrontements' euro-américains.
[2716] C'est une description caricaturale bien sûr. Le Président Bush est loué pour avoir considérablement augmenté l'APD, notamment en faveur de l'Afrique et de la lutte contre le SIDA.
[2717] ORBIE, *op cit*, p.412.
[2718] Voir *supra*, Chapitre II, Seconde partie, Titre II/A : De l'intérêt du « nous » [Le « nous » comme réponse]
[2719] CHHOTRAY Vasudha, HULME David. "Constrasting visions for aid and governance in the 21st century: the White House Millenium Challenge Account and DFID's Drivers of Change", *World Development*, 2009, n°1, p.42.

Face à cette superpuissance en retrait, l' Union bâtit au contraire une (rhétorique) politique fondée sur la centralité du développement dans les relations internationales ; adopte le langage des OMD ; défend les priorités de 'pures' de développement (notamment à travers un concept de PCD qui subordonne la sécurité au développement et non l'inverse) ; et s'engage à atteindre les 0.7%. Elle peut ainsi prétendre s'ériger en véritable leader -une (super)puissance a *contrario*- non seulement statistique, mais également politique et 'moral'.

Cependant, l'Union est désormais confrontée, selon les termes de l'ancien Commissaire Patten, à l' *« existential problem [of] Obama's leadership »*.[2720] Avec le départ du Président Bush et l'arrivée du Président Obama, l'Europe perd un 'ennemi' contre lequel se construire et gagne un 'adversaire' avec lequel elle va devoir rivaliser, voire même un partenaire avec qui coopérer. Signe symbolique du changement, le Président Obama abroge la *« global gag rule »* le 23 janvier 2009, deux jours après son arrivée au pouvoir.[2721] Le même jour, la Secrétaire d'État Hilary Clinton s'adresse aux employés d'USAID et annonce son intention de mener une politique de *« smart power »*, fondée sur la conviction que *« development (…) truly is an equal partner, along with defense and diplomacy, in the furtherance of America's national security »*.[2722] Dans son discours, elle dénonce la 'militarisation' de l'assistance, et prévient qu'USAID doit *« regain some credibility in order to regain the authorities and the resources that have drifted elsewhere »*.[2723] L'objectif affiché de cette « politique de développement du 21ème siècle » est *« to rebuild USAID into the world's premier development agency »*.[2724]

Par delà la rhétorique, deux initiatives majeures augurent d'une profonde réforme. En juillet 2009, le Département d'État annonce le lancement d'une <u>*Quadrennial Diplomacy and Development Review*</u> (QQDR) visant à *« provide a short, medium and long term blueprint four our diplomatic and development efforts »*.[2725] Le 31 août 2009, la Maison Blanche émet une <u>*Presidential Study Directive*</u> (PSD) *« authorizing National Security Advisor Jim Jones and Chairman of the National Economic Council Larry Summers to lead a whole-of-government review of U.S. global development policy »*.[2726] L'achèvement de la revue est prévu pour mars 2010, alors que la QQDR doit être publiée en juin. Enfin, une augmentation de 20% du financement du développement a été requise pour le budget 2010.[2727]

[2720] PATTEN Christopher. "The Federalists go to Brussels", *The National Interest*, November-December 2009, p. 22.
[2721] Communiqué de la Maison Blanche : www.whitehouse.gov/statement-released-after-the-president-rescinds/
[2722] Vidéo et transcript du discours : http://www.usaid.gov/press/speeches/2009/sp090123.html
[2723] *Ibid.*
[2724] CLINTON Hilary. *Remarks on Development in the 21st Century*, Center for Global Development, 06/01/2010.
[2725] Communiqué du Département d'État : http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/july/125956.htm
[2726] Blog du *Center for Global Development* sur la réforme de l'assistance américaine : http://blogs.cgdev.org/mca-monitor/2009/09/obama-launches-whole-of-government-review-of-u-s-global-development-policy.php
[2727] INTERACTION. *Foreign Assistance Briefing Book…op cit*, p.10.

Dans ce nouveau contexte, il est possible que la politique de développement américaine évolue substantiellement, bien qu'il soit encore trop tôt pour esquisser les contours de sa prochaine incarnation. Au niveau transatlantique en tout cas, le changement est déjà perceptible : en mai 2009, les Ministres du Développement de l'UE débattent au Conseil d'un *« document officieux »*, élaboré par la Présidence tchèque et la Commission, visant à jeter les bases d'un renforcement du partenariat transatlantique dans la coopération au développement.[2728] Lors du Sommet UE-États-Unis qui se tient à Washington en novembre 2009, une *Déclaration sur le dialogue et la coopération en matière de développement* [2729] est annexée à au document final : l'UE et les Etats-Unis y conviennent de *« donner un nouvel élan à notre dialogue et à notre coopération en matière de développement afin d'améliorer l'efficacité de l'aide que nous octroyons dans ce domaine »*.[2730] La réactivation du 'groupe consultatif de haut niveau sur le développement et l'aide humanitaire' est ainsi annoncée, afin de *« renforcer le dialogue politique »* et de mettre en œuvre des *« solutions pratiques »* en ligne avec les engagements pris à Paris et à Accra.[2731] La coopération a vocation à se concentrer sur « *trois priorités communes »*,[2732] à savoir : la sécurité alimentaire et le développement agricole ; le changement climatique ; et, signe emblématique du changement, les Objectifs du Millénaire.

Dès lors, si l'Autre américain devient un allié (ou du moins n'est plus un 'ennemi'), l'Union doit, si elle veut continuer à (ambitionner de) tenir le premier rôle, affirmer son leadership non pas (seulement) 'contre', mais également 'pour'. À ce titre, apporter une contribution pionnière au chantier de l'efficacité de l'aide s'avère un enjeu crucial.

[2728] 9809/09. *Document officieux de la Présidence élaboré en coopération avec la Commission sur un Partenariat transatlantique renforcé sur la coopération au développemen*t, 12 mai 2009.
[2729] 153252/09. *Sommet UE-États Unis, Washington, 3 novembre 2009*. « Déclaration sur le dialogue et la coopération en matière de développement », Annexe 1, p.8-10.
[2730] *Ibid,* p.8 (idem pour les deux citations suivantes).
[2731] *Infra*, Chapitre III, Seconde partie, Titre I : L'agenda de l'efficacité de l'aide ou l'opportunité d'un show européen
[2732] 153252/09. *Sommet UE-États Unis…op cit*, p.8.

SECONDE PARTIE
La mise en œuvre, opportunité et gageure pour le modèle européen de politique de développement

« L'épreuve du feu, ce n'est pas le Conseil, c'est le terrain.
La division du travail, c'est notre plus grand défi ».[2733]

Jusqu'ici, nous nous sommes essentiellement intéressés au processus de construction politique de l'« Europe du développement » à Bruxelles et sur la scène internationale. Or, de même qu'il est nécessaire que l'Union passe *« de la rhétorique à l'action »*[2734] (selon les propres termes de la Commission), il importe désormais que nous déplacions le centre de gravité de notre analyse vers le terrain. En effet, la mise en œuvre constitue un véritable test pour l'affirmation de la politique européenne de développement. D'une part, le défi consiste à *« montrer aux partenaires en développement et aux autres bailleurs que l'Europe existe ».*[2735] D'autre part, il s'agit d'opérationnaliser les engagements laborieusement négociés à Bruxelles, c'est-à-dire de tester la viabilité du (prototype de) modèle de gouvernance d'une politique à l'européanisation janusienne.[2736] En effet, quelques soient ses limites ou ses avancées à Bruxelles et dans les capitales, *« l'européanisation doit surtout se vivre et s'appliquer au quotidien, dans les pays partenaires et dans la division du travail avec les autres États membres ».*[2737] Sur le terrain, dans un contexte bien différent de celui des arcanes de Bruxelles et de sa machine à fabriquer du compromis, le *« collective actor»*[2738] Union européenne/Europe doit prouver sa capacité à *« acting more and more as one ».*[2739]

L'Europe, nous l'avons dit et répété, ne se construit pas en autarcie : comme le résument Hill et Smith, *« external demands can stimulate internal cohesion as well as complicate it ».*[2740] Ce linkage interne/externe est particulièrement évident dans le domaine qui nous intéresse : les évolutions internationales servent à dynamiser un processus interne poussif, alors qu'en retour, la

---

[2733] Entretien dans une Représentation permanente.
[2734] SEC(2008)435. *An EU aid effectiveness roadmap to Accra and beyond. From rhetoric to action, hastening the pace of reforms.*
[2735] Entretien à la DG DEV.
[2736] Voir *supra*, Conclusion du Chapitre II.
[2737] Entretien dans une Représentation permanente.
[2738] CAPORASO James, JUPILLE Joseph. « States, Agency and Rules : the European Union in global environmental politics », *in* RHODES Carolyn (ed). *The European Union in the world community*, 1998, p.214.
[2739] Dans sa réponse au questionnaire du Parlement européen avant son audition, le nouveau Commissaire européen au développement, Andris Piebalgs annonce : *« I will push for more EU aid effectiveness, combating costly fragmentation, allowing the EU and Member States to programme and implement aid in a quicker and more coordinated way, acting more and more as one ».* La vidéo et le sommaire de son audition, ainsi que le questionnaire, sont disponibles en ligne sur le site du Parlement consacré aux auditions : http://www.europarl.europa.eu/hearings/
[2740] HILL, SMITH (eds). *International relations and the European Union…op cit*, p.9.

consolidation interne permet de mieux répondre aux demandes externes, voire de les anticiper. À l'aube de la négociation du *Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement,* [2741] un membre de l'AFD récapitule ainsi le processus : *« le projet de Code de conduite européen sur la division du travail est le produit d'une lente maturation : les engagements des Européens sur la complémentarité se sont succédés depuis 1995 sans déboucher pour autant sur des principes opérationnels. La Déclaration de Paris (mars 2005) et le Consensus européen (décembre 2005) ont cependant créé une obligation de résultat ».*[2742] La conjugaison des impulsions européenne et internationale conduit ainsi à conférer aujourd'hui une importance centrale à un agenda de l'efficacité de l'aide *« qui fournit l'opportunité d'un show européen tout en favorisant l'européanisation »*[2743](I).

Il convient cependant de préciser d'entrée que, pour l'heure et dans une perspective de moyen terme (au mieux), ce « show » n'a rien de triomphal. La situation internationale du 'marché de l'aide' est, nous allons le voir, désastreuse, et l'Union et ses États Membres en sont en grande partie responsables. La division du travail, principal cardinal de l'agenda international et chantier prioritaire de l'UE, demeure encore davantage une chimère qu'une réalité ancrée dans le terrain. Lorsqu'il s'agit de *faire* et non plus seulement de *dire*, les contradictions de l'européanisation transparaissent avec acuité, la diversité prenant le pas sur l'unité. Sur le terrain, les obstacles se multiplient et les résistances se démultiplient, l'émergence d'un « nous » européen étant qui plus est fragilisée par la présence de tiers disrupteurs (II).

Les acteurs européens du développement, la Commission en tête, sont les premiers à reconnaître que l'application du *Code de conduite* n'est encore qu'embryonnaire.[2744] Dans le domaine de l'efficacité de l'aide, l' « Europe » ne se présente donc pas comme un modèle établi : sa prétention au leadership s'inscrit dans la volonté d'agir en pionnière, la mise en place la division du travail au sein de l'UE *« devant servir de première étape et de modèle à une division du travail qui concerne plus largement tous les bailleurs ».*[2745] Grâce à sa dynamique récente de « plus d'Europe » dans le développement, *« the EU has managed to respond swiftly to the demands of the Paris agenda and has made advances towards new mechanisms ».*[2746] Dès lors, elle s'érige en *« testing ground »*[2747] de la division du travail, c'est-à-dire en modèle/prototype précurseur (III).

[2741] 9558/07. *Conclusions du Conseil sur le Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*, 15 mai 2007.
[2742] Correspondance interne de l'AFD.
[2743] Entretien à la DG DEV.
[2744] En témoigne par exemple ce rapport commandité par la Commission, qui dresse un constat sévère de la prolifération et la fragmentation actuelle de l'aide européenne (dans le but de promouvoir le « plus d'Europe ») : TORE CARLSSON Bjorn, BUHIGAS SCHUBERT Carlos, ROBINSON Sarah. *The Aid Effectiveness Agenda : benefits of a European approach*, HTSPE Study for the European Commission, October 2009, 93p.
[2745] HUILLERY, *op cit*, p.39.
[2746] SCHULZ Nils-Sjard. *Division of labour among European donors: allotting the pie or committing to effectiveness?*. FRIDE Discussion Paper, May 2007, p.2.

Titre I. L'efficacité de l'aide ou l'opportunité d'un « show européen »[2748]

A. L'agenda de l'efficacité de l'aide, l'autre « consensus » international

Au sein de la communauté internationale du développement, deux processus parallèles et complémentaires ont été initiés et approfondis durant la dernière décennie. D'abord, sous l'égide de l'ONU, les Objectifs du Millénaire ont été adoptés, dans le but (modeste) *« d'éliminer la pauvreté d'ici 2015 »*.[2749] L'ODM8 en particulier appelle à *« Mettre en place un partenariat pour le développement »* qui passe entre autres par une augmentation de l'APD.[2750] Un premier Sommet de suivi (Millénaire+5) s'est tenu en septembre 2005 ; le second (Millénaire+10) aura lieu en septembre 2010 à New York. Le dernier rapport d'évaluation constate que *« nous avons fait des progrès importants (…) mais nous avançons trop lentement pour atteindre nos objectifs »*.[2751]

Parallèlement, à l'initiative de l'OCDE, une série de « Forums de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide au Développement» se sont successivement déroulés à Rome en 2003, à Paris en 2005 et à Accra en 2008.[2752] Le prochain est prévu à Séoul en 2011. En effet, bailleurs et bénéficiaires ont convenu qu'il était urgent d'entreprendre de rationaliser un marché de l'aide devenu *« un immense puzzle dont plus personne ne peut reconstituer le tableau »*.[2753] Les évolutions récentes -augmentation de l'APD,[2754] apparition de 'nouveaux' bailleurs (NEM, BRICS…), lancement d'initiatives globales et de fonds verticaux (*Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme*,[2755] GAVI,[2756] *« Éducation pour Tous »…)*[2757] - contribuent à la morcélisation des activités et à l'émiettement des acteurs. Quelques éléments statistiques décrivent le contexte actuel :

- La communauté des bailleurs. Le CAD compte désormais 24 membres,[2758] auxquels s'ajoutent 19 bailleurs bilatéraux[2759] qui rapportent leurs statistiques dans la base de données du CAD, seul outil de mesure de l'APD globale. Au moins 29 économies en transition (dont les NEM) et pays à revenus intermédiaires (Thaïlande, Brésil) ont établi leurs propres programmes d'APD. Des bailleurs comme la Turquie ou la Chine fournissent près ou plus d'1milliard$ par an. L'on compte environ 230 agences multilatérales, c'est-à-

---

[2747] *Ibid*, p.3.
[2748] Entretien à la DG DEV.
[2749] Portail de l'ONU sur les OMD : http://www.un.org/fr/millenniumgoals/
[2750] L'objectif des 0.7% n'est pas explicitement mentionné, mais l'indicateur de progression est le ratio APD/RNB.
[2751] ONU. *Rapport 2009 : Objectifs du Millénaire pour le Développement*, 2009, p.3.
[2752] Voir : www.aidharmonization.org/ ; www.accrahlf.net/ ; www.oecd.org/dac *(« Aid effectiveness »)*.
[2753] Intervention de Bernard Petit lors du colloque « Quelle Europe du développement ? », 24/11/06.
[2754] CAD. « L'aide au développement en 2008 à son plus haut niveau », 30/03/09 http://www.oecd.org/dac
[2755] *Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme :* http://www.theglobalfund.org/
[2756] *Global Alliance for Vaccines and Immunisation* : http://www.gavialliance.org/
[2757] *Éducation Pour Tous Initiative Fast Track* : http://www.educationfasttrack.org/
[2758] L'UE15 et la Commission, ainsi que l'Australie, le Canada, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suisse, les Etats-Unis. La Corée du Sud a rejoint le CAD en novembre 2009.
[2759] Taipei, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, l'Islande, Israël, le Koweït, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, l'Arabie Saoudite, la Slovaquie, la Slovénie, la Thaïlande, la Turquie, les Émirats Arabes Unis. [CAD. *Non-DAC donors' net disbursements, 1998-2008*]

dire plus que de bailleurs et de bénéficiaires combinés. Il y a désormais plus de 1000 *trust funds* établis afin de traiter une question particulière.[2760]

- De nombreux bailleurs bilatéraux sont eux-mêmes fragmentés, au niveau des agences et des administrations d'une part, et des collectivités décentralisés d'autre part. Le cas le plus extrême est probablement celui des États-Unis, dont l'on estime que les programmes d'assistance sont répartis entre 25 agences et presque 60 bureaux gouvernementaux.[2761]
- Le nombre de partenaires : la Commission intervient dans près de 160 pays, le Japon dans 135 et les États-Unis dans 128. Le Canada, la France, l'Allemagne, l'UNICEF, le PNUD… comptent plus de 100 partenaires. À l'autre extrême du spectre, la Grèce, le Luxembourg, le Portugal, la Nouvelle Zélande…interviennent dans moins de 50 pays.[2762]
- La prolifération et la fragmentation au niveau géographique: en 2005-2006, 38 pays partenaires composaient avec plus de 25 bailleurs. Dans 24 d'entre eux, 15 ou plus de ces bailleurs représentaient moins de 10% de l'aide. 38 autres pays (surtout des petits États insulaires) comptaient au contraire moins de 10 bailleurs.[2763] En moyenne, il y a 17 bailleurs par pays.[2764]
- Exemples nationaux. Au Cambodge, l'APD représente près de 50% du budget national. L'on y recense environ 35 bailleurs bilatéraux et multilatéraux et 300 ONG, menant plus de 700 projets et programmes en 2009. Au Mozambique, l'on compte 46 bailleurs en 2007. En Éthiopie, ce sont 14 bailleurs multilatéraux et 32 bilatéraux qui mettent actuellement en œuvre 3061 activités.[2765]
- La prolifération et la fragmentation au niveau sectoriel. *« On évalue à plus de 90 000 le nombre de projets financés par l'aide en 2007. Les pays en développement qui sont le siège du plus grand nombre de projets en accueillent plus de 2000 par an. Parallèlement à cette explosion du nombre de projets, l'allocation sectorielle de l'aide a été modifiée, avec de plus en plus de projets dans les secteurs à buts sociaux. En conséquence, ces secteurs sont les plus fragmentés ».*[2766] Par exemple, 25 bailleurs interviennent dans le secteur de la santé au Vietnam, 17 d'entre eux ne représentant que 10% de l'aide totale du secteur.[2767]
- Les contraintes administratives : en 2005, le Vietnam a reçu 791 missions de bailleurs (plus de 3 par jour). La Tanzanie doit soumettre à ses bailleurs environ 2400 rapports annuellement.[2768]
- Le déséquilibre entre les *« aid darlings »* et les *« aid orphans »* : certains pays attirent de nombreux bailleurs (Mozambique, Tanzanie, Rwanda, Ghana, Burkina-Faso) alors que d'autres sont 'oubliés' (Burundi, République Démocratique du Congo, Guinée, Nigeria, Ouzbékistan, Yémen).[2769]

Plusieurs travaux démontrent que la fragmentation est extrêmement nocive à l'efficacité de l'aide. D'abord, *« it is widely and plausibly believed that proliferation significantly reduces the value of aid by increasing direct and direct transaction costs ».*[2770] Ensuite, *« the preoccupation of many donors with ensuring (…) qualified staff (…) and securing the manpower to implement their projects is depriving the government of the capacity to effectively manage its administration ».*[2771] En outre, *« donor fragmentation is associated with increased corruption »*,[2772] alors qu'*« a multiplicity of donors in one recipient country can contribute to lack a*

[2760] COMMISSION EUROPÉNNE. *The Aid Effectiveness Agenda : benefits of a European approach…op cit*, p.15 [traduction personnelle de l'anglais et actualisation des données].
[2761] FROD, SANTISO, *op cit*, p.9.
[2762] CAD. *Scaling up : Aid fragmentation, Aid allocation and Aid predictability*, 2008, p.vi.
[2763] *Ibid*, p.vi.
[2764] SEC(2009)443. *Aid effectiveness after Accra. Where does the EU stand and what more do we need to do?*, p.9.
[2765] COMMISSION EUROPÉENNE. *The Aid effectiveness agenda…op cit*, p.42, 59 et p. 52-53.
[2766] FROD Emmanuel, SANTISO Javier. *Crushed aid : fragmentation in sectorial aid.* OECD Development Centre Working Paper n°284, 2010, p.7.
[2767] *Note d'information : le Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail*, 2008, p.3. http://weca-aide-ce.eu/
[2768] *Ibid*, p.2.
[2769] SCHULZ Nils-Sjard. *Division of labour among European donors: allotting the pie or committing to effectiveness?*, FRIDE Working Paper, May 2007, p.4.
[2770] ACHARYA Arnab, FUZZO DE LIMA Ana Teresa, MOORE Mick. "Proliferation and fragmentation: transactions costs and value of aid", *Journal of Development Studies*, 2006, vol 42, n°1, p.1.
[2771] KNACK et RAHMAN, cités *in* COMMISSION EUROPÉENNE, *The Aid effectiveness agenda…op cit*, p.23
[2772] DJANKOV Simeon, MONTALCO Jose, REYNAL-QUEROL Marta. "Aid with multiple personalities", *Journal of Comparative Economics*, 2009, vol 37, n°2, p.217.

sense of responsiblity for the outcomes of aid ».[2773] En somme, la fragmentation entraîne des coûts administratifs sub-optimaux ; contribue à une dégradation des comportements des bailleurs comme des bénéficiaires ; provoque un *brain drain* à l'intérieur même des pays partenaires ; et globalement intensifie la compétition entre bailleurs pour les projets et les secteurs attractifs.

Afin de remédier à cette situation, la communauté internationale -bailleurs et bénéficiaires- a entrepris de prendre des engagements communs. Une première étape est franchie avec la *Déclaration de Rome sur l'harmonisation*, signée en 2003 par les représentants de 28 pays bénéficiaires et de plus de 40 bailleurs bilatéraux et multilatéraux. L'objectif affiché est *« d'harmoniser les politiques, procédures et pratiques opérationnelles de nos institutions avec celles en vigueur dans les pays partenaires en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement, et de contribuer de cette façon à atteindre les OMD ».*[2774] De nombreux engagements de principe sont pris en ce sens. Cependant, le processus prend une autre ampleur avec la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*,[2775] ratifiée en 2005 par 132 pays, 28 organisations internationales et 14 organisations de la société civile.[2776] La *Déclaration* promeut une véritable réorganisation des rapports entre bailleurs et bénéficiaires, reposant sur cinq piliers :

- L'appropriation : « *Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement »* ;
- L'alignement : *« Les donneurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires »* ;
- L'harmonisation : *« Les actions des donneurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective »* ;
- La gestion axée sur les résultats : *« Gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats »* ;
- La responsabilité mutuelle : *« Les donneurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement ».*

Innovation importante, des indicateurs de progrès (douze en tout) sont élaborés pour évaluer la mise en œuvre de chaque principe, et des objectifs-cibles sont fixés pour 2010. Le CAD publie une enquête annuelle de suivi,[2777] induisant une certaine obligation de résultat. Nous ne prétendons pas ici porter un jugement qualitatif sur la nature des engagements et/ou la qualité des indicateurs, qui font l'objet de multiples interprétations et controverses.[2778] Dans le cadre de notre analyse, nous nous intéressons essentiellement au domaine de l'harmonisation, puisque que

---

2773 ACHARYA, FUZZO DE LIMA, MOORE, *op cit*, p.7.

2774 *Déclaration de Rome sur l'harmonisation,* 1er Forum à haut niveau, 25 février 2003.

2775 *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle*, 2ème Forum à haut niveau 28 février-2 mars 2005.

2776 Liste complète des signataires sur le site du CAD (http://www.oecd.org/dac), rubrique « Efficacité de l'aide ».

2777 CAD. *Better Aid. 2008 Survey on the monitoring of the Paris Declaration. Making aid more effective by 2010*, 2008, 153p. En outre, les bailleurs du CAD se réunissent régulièrement au sein du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide.

2778 Pour une perspective intéressante sur le concept d'appropriation et les nouveaux principes de l'aide, nous conseillons les travaux d'une Doctorante de Sciences-Po, Isaline BERGAMASCHI, dont notamment : « Mali: Patterns and limits of 'donor-driven ownership', *in* WHITFIELD Lindsay (ed.). 2008. *The New Politics of Aid: African strategies for dealing with donors.* Oxford: Oxford University Press, p. 217-245.

l'enjeu est d'évaluer les progrès de la division du travail entre bailleurs européens. Parmi les nombreux engagements, certains sont particulièrement pertinents : la mise en place de *« dispositifs communs pour la planification, le financement, les versements, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports d'aide »* (§32) ; la réduction du nombre de missions et d'études faisant doublon (§32) ; et la progression vers une division du travail plus efficace par le biais de la complémentarité *(« les donneurs s'engagent à tirer pleinement de leurs avantages comparatifs respectifs au niveau sectoriel ou national en déléguant, le cas échéant, à des donneurs chefs de file les pouvoirs afférant à l'exécution des programmes, d'activités et autres tâches »*, §35). En outre, la Déclaration de Paris est importante en ce qu'elle attribue clairement *« la maîtrise »* au pays partenaire, sur les procédures et les systèmes duquel les bailleurs doivent s'aligner, en veillant à ce que les stratégies de développement émanent de préférence des autorités nationales, ou rencontrent au moins leur approbation. C'est une véritable révolution des mœurs qui est préconisée, dont on pressent que, comme les principes de division du travail, elle sera difficile à (réellement) mettre en oeuvre.

C'est donc sans grande surprise que les enquêtes de suivi révèlent que *« some progress has been made, but not enough. Without further reform and faster action, it will be impossible to meet the 2010 targets for improving the effectiveness of aid »*.[2779] Dans le domaine de la fragmentation de l'aide, un rapport récent du CAD indique *« qu'il n'y a pas eu de progrès depuis l'adoption de la déclaration de Paris »*,[2780] la situation ayant même quelque peu empiré. Le Commissaire Michel déplore ainsi que *« nous assistons de facto à une véritable « balkanisation » de l'aide publique au développement, c'est-à-dire à faire le contraire des principes que nous proclamons avec solennité dans toutes les conférences »*.[2781] Afin de 'montrer l'exemple' en amont du 3ème Forum de Haut Niveau se tenant à Accra en septembre 2008, l'Union décide donc…d'adopter un document solennel sous la forme du Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement.

B. L' UE et ses États membres face au *« serpent de mer de l'harmonisation»*[2782]

Le débat sur la coordination et la complémentarité au niveau européen est pratiquement aussi ancien que la construction européenne elle-même. L'on retrouve ainsi les traces d'un rapport parlementaire de 1964 sur la question,[2783] alors que le Mémorandum de 1972 de la Commission suggère que *« l'impératif qui s'impose à la Communauté et aux États membres est d'organiser*

2779 CAD. *Better Aid. 2008 Survey on the monitoring of the Paris Declaration…op cit*, p.3.
2780 CAD. 2009 *OECD Report on Division of Labour. Addressing fragmentation and concentreation od aid across countries,* p.10.
2781 MICHEL Louis. *Discours lors du 3ème Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide.* Accra, 4 septembre 2008.
2782 Entretien à la DG DEV.
2783 AHUE. BAC 19/1969, carton 159/1. *Rapport fait au nom de la Commission pour la coopération avec les pays en voie de développement sur « La coordination des relations bilatérales entre les États membres de la CEE et les EAMA »*, 1964.

entre eux la répartition des moyens et des tâches de coordination technique et financière en fonction de critères objectifs qui assurent une complémentarité satisfaisante des actions nationales et communautaires et par suite, une meilleure efficacité d'ensemble ».[2784] Notre analyse de l'évolution du concept d'européanisation -et par là de la définition du principe de complémentarité- a mis en lumière l'importance (rhétorique) conférée à ces « impératifs » tout au long du laborieux processus de répartition des compétences.[2785] Le fait que le langage soit aujourd'hui quasi-identique à celui des origines -sans que beaucoup n'ait changé dans la pratique- est à cet égard édifiant. La coordination est devenue une obligation 'légale' à Maastricht, l'article 180 du TCE stipulant que *« la Communauté et les États Membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concerter sur les programmes d'aide ».*[2786] Dans les années qui suivent, un certain nombre de *Communications*[2787] et de *Conclusions du Conseil*[2788] sont adoptées, sans véritables effets. Le défi de l'*« harmonisation sans homogénéisation »*[2789] s'avère le plus difficile à relever pour les acteurs européens du développement, dans la mesure où il s'agit de *faire*, et non plus seulement de *dire*, collectivement.

Une nouvelle dynamique est enclenchée en 2001 avec l'adoption de *Lignes directrices sur le renforcement de la coordination opérationnelle*,[2790] puis réaffirmée dans le deuxième engagement de Barcelone (*« prendre avant 2004, des mesures concrètes pour coordonner les politiques et harmoniser les procédures »*)[2791] en amont de la Conférence de Monterrey en 2002. Après avoir signé la *Déclaration de Rome* en 2003, les États Membres et la Commission approfondissent effectivement leur propre processus à partir de 2004 : un « Groupe de travail *ad hoc* sur l'harmonisation » est instauré au Conseil, son rapport débouchant sur l'adoption de « conclusions exploratoires ».[2792] Cette même année, une initiative d'harmonisation est lancée dans quatre pays pilotes.[2793] Dans le *Consensus* en

---

[2784] AHUE, BAC 28/1980, carton 762/1. *Mémorandum sur une politique communautaire de coopération au développement. Document de synthèse et programme pour une première série d'actions*, le 27 juillet 1971.
[2785] Voir *supra*, Chapitre II, Seconde partie, Titre III/B. L'européanisation en perspective : le lancinant conflit sur le partage des compétences.
[2786] Article 180 TCE (ex article 130X). C'est l'acte de naissance des « 2C » (coordination et complémentarité), auquel viendra progressivement se greffer un troisième (cohérence).
[2787] COM(93)195. P*rocedures for coordination between the Community and the Member States at policy and operational levels* ; COM(95)700. *Final report on the pilot scheme on operational coordination between the Community an its Member States. Proposals for consolidating and extending operational coordination* ; COM(1999)218. *Complementarity between Community and Member State policies on development cooperation*. [la version française du recueil de documents des annés 90 n'était plus disponible].
[2788] *Conclusion of the Council on coordination of development policies*, 25 May 1993 ; *Council resolution on procedures for coordination between the Community and its Member States*, 2 December 1993 ; *Council resolution on complementarity between the development policies and actions of the Union and the Member States*, 1 June 1995 ; 8571/00. *Conclusions du Conseil sur la coordination opérationnelle entre la Communauté et les États membres*, 18 mai 2000 [même remarque].
[2789] Entretien dans une Représentation permanente.
[2790] CAGRE. *Lignes directrices pour le renforcement de la coordination opérationnelle entre la Communauté et les États membres dans le domaine de l'aide extérieure*, 21 janvier 2001.
[2791] Pour plus de détails, voir : 14670/04. GROUPE DE TRAVAIL DU CONSEIL *AD HOC* SUR L'HARMONISATION. *Renforcer la coordination, l'harmonisation et l'alignement : la contribution de l'UE*, 15 novembre 2004.
[2792] *Ibid.* Voir également : SEC(2007)248. *Proposal for a EU Code of Conduct on Division of labour in Development Policy*, 19p.
[2793] Mozambique, Maroc, Nicaragua, Vietnam.

2005, les engagements en termes d'efficacité,[2794] de coordination et de complémentarité[2795] sont réaffirmés, alors que les principes d'appropriation et de partenariat sont entérinés.[2796] Il est inscrit que *« l'UE jouera un rôle de premier plan dans la mise en œuvre des engagements souscrits dans la Déclaration de Paris »*, quatre objectifs supplémentaires étant annoncés.[2797] En 2006, un *« Plan d'action sur l'efficacité de l'aide »*[2798] est adopté, et le Conseil charge la Commission d'élaborer un document sur la division du travail.[2799] *In fine*, ce sont six présidences (NL, LU, UK, AT, FI, DE) qui se succèdent en amont de l'adoption du *Code de Conduite*, chacune apportant sa pierre à l'édifice de sa préparation.[2800] Suite à la *Communication* de la Commission de février 2007,[2801] le Conseil adopte finalement le *Code* le 15 mai, sous Présidence allemande[2802]

Les 11 principes du Code de Conduite de l'UE[2803]

En matière de complémentarité dans le pays :

1. Concentrer l'activité des donateurs dans ***trois secteurs au maximum*** (la division du travail ne s'applique pas au soutien budgétaire général, au soutien à la société civile et au financement de programmes de recherche). La concentration est basée sur :

- L'avantage comparatif de chaque donateur, auto-évalué, approuvé par le gouvernement partenaire er reconnu par les autres donateurs ;
- La désignation par les pays partenaires des zones destinées à recevoir davantage ou moins d'aide et leurs préférences indiquées quant aux donateurs restant impliqués dans le secteur ;
- Le travail entre des donateurs avec le gouvernement pour identifier dans quels secteurs il y a lieu de rester et proposer les secteurs desquels ils se retireront ;
- La nécessité d'assurer l'engagement à long terme des donateurs dans des secteurs donnés.

2. Redéployer les fonds dans d'autres activités au niveau national, sur la base de négociations locales. Lorsque les donateurs sont présents dans plus de trois secteurs, ***utiliser la coopération déléguée ou se retirer***, en ***redéployant de façon responsable les fonds*** dans les trois secteurs prioritaires ou dans le soutien budgétaire général, en évitant toute lacune dans l'aide.

3. Nouer des accords de ***donateur principal*** dans chaque secteur pour réduire les coûts de transaction.

4. Mettre en place des ***coopérations/partenariats délégués.***

5. Assurer un soutien approprié des donateurs aux secteurs prioritaires clés pour la réduction de la pauvreté. Au moins un donateur UE actif par secteur, ***maximum 3-5 donateurs UE actifs par secteur***.

Complémentarité internationale et régionale :

6. Reproduire ces pratiques au niveau régional.

7. Les États Membres doivent opter pour un ***nombre limité de pays prioritaires*** ; dans les pays non-prioritaires, considérer la délégation.

8. Se pencher sur le sort des ***« pays oubliés »,*** souvent en situation de fragilité.

[2794] *Consensus…op cit*, partie 5.2 « Une aide plus efficace ».

[2795] *Consensus…op cit*, partie 5.3 « Coordination et complémentarité »

[2796] *Consensus…op cit*, partie 4.1 « Appropriation et partenariat »

[2797] *Consensus…op cit*, §32 : *« fournir l'ensemble de l'aide au renforcement des capacités par la mise en place de programmes coordonnés et un recours accru à des arrangements entre bailleurs de fonds multiples ; acheminer 50% de l'aide publique par le biais de systèmes nationaux, notamment en augmentant le pourcentage de l'assistance fournie dans le cadre de l'aide budgétaire ou d'approches sectorielles ; éviter la création de nouvelles unités de mise en œuvre de projets ; réduire de moitié le nombre de missions non-coordonnées »*

[2798] Propositions de la Commission : COM(2006)87. *Aide de l'Union européenne: fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide* ; Adoption par le Conseil : 8388/06. *Conclusions du Conseil sur le financement de l'aide au développement et l'efficacité de l'aide : fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide.*

[2799] 14029/06. *Conclusions du Conseil sur des principes directeurs de l'UE en matière de complémentarité et de division du travail*, 17 octobre 2006 « Processus de suivi ».

[2800] Voir : SEC(2007)248, *op cit.*

[2801] COM(2007)72. *Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement.*

[2802] 9558/07. *Conclusions du Conseil sur le Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail…op cit.*

[2803] Adapté de : COMMISSION EUROPÉENNE. *Boîte à outils pour la mise en œuvre de la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*, juin 2009, p.5.

Autres dimensions de la complémentarité :
9. Analyser et étendre les domaines de compétence : la Commission développera plus avant son expertise et ses capacités dans les domaines où elle a un avantage comparatif, au niveau du pays, en conformité avec le processus de déconcentration et l'appropriation par les pays partenaires.
10. Progresser sur d'autres aspects de la complémentarité (instruments verticaux et transversaux).
11. Approfondir les réformes de l'aide : renforcer l'engagement et la coordination entre les centres de décisions et le terrain ; envisager la mise en place de structures décentralisées et d'incitations institutionnelles à l'égard du redéploiement des ressources financières et humaines.
Contraintes : éviter que la division du travail n'ait un impact négatif sur les volumes et la prévisibilité de l'aide globale.

Ce document constitue une réelle innovation, tant au niveau de l'UE que de la communauté internationale. Une réserve majeure tient néanmoins au fait qu'il est, nous l'avons déjà dit,[2804] dépourvu de valeur contraignante : c'est *« un outil d'application volontaire et souple qui devrait être mis en œuvre selon une approche par pays tenant compte des situations propres aux pays partenaires »*.[2805] Cette approche au cas par cas, si elle permet (officiellement) de respecter la diversité et les spécificités des bénéficiaires, n'en procure pas moins une certaine marge de manœuvre aux États membres (et à la Commission), susceptibles de se défausser sur leurs « partenaires ». Néanmoins, *« certains des passages du Code recèlent des engagements forts et précis »*.[2806] Chaque bailleur s'engage ainsi, au sein d'un même pays partenaire, à n'intervenir que dans trois secteurs maximum (le Conseil a corrigé la copie de la Commission, qui suggérait que ce chiffre soit limité à deux),[2807] et à redéployer ses activités s'il est 'en infraction'. En outre, seuls trois à cinq bailleurs UE peuvent opérer simultanément dans le même secteur (là aussi, la Commission était plus ambitieuse, fixant la limite à trois d'ici 2010).[2808] À cette complémentarité sectorielle se greffe une complémentarité géographique : les États Membres doivent éviter de se déployer dans un nombre excessif de pays, tout en prenant garde à ce que la répartition de leurs activités respectives garantissent une couverture adéquate des pays « orphelins » (et un désengorgement des pays « chéris »). Notons que la Commission fait exception à la règle, étant donnée *« la valeur ajoutée qu'apporte la Communauté européenne par sa présence dans le monde entier »*.[2809]

Le *Code de conduite* constitue un changement notable dans l'interprétation -hiérarchique ou égalitaire- du principe de complémentarité à l'échelle européenne.[2810] En quelque sorte, la charge de la preuve incombe désormais davantage aux États membres, dont le 'droit' à se maintenir dans un pays ou un secteur dépend de leur capacité à démontrer un avantage comparatif (ce qui est également vrai pour la CE en ce qui concerne la complémentarité sectorielle). Naturellement, la

[2804] Voir *supra*, Chapitre II, Seconde partie, Titre III/A. L'européanisation (limitée) des politiques bilatérales
[2805] 9558/07. *Conclusions du Conseil sur le Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*, 15 mai 2007. [Annexe à l'Annexe, §4]
[2806] *Note d'information : le Code de conduite…op cit,* p.2. http://weca-aide-ce.eu/
[2807] COM(2007)72. *Code de conduite de l'UE…op cit*, p.10.
[2808] *Ibid*, p.11.
[2809] 9558/07. *Conclusions du Conseil sur le Code de conduite…op cit,* « Principe directeur 7 – Désigner des pays prioritaires ».
[2810] Voir *supra*, Chapitre II, Seconde partie, Titre III/B. L'européanisation en perspective

définition de ce qui constitue ledit avantage comparatif est pour le moins vague, et surtout « auto-évaluée ». Néanmoins, si l'on suit la logique jusqu'à son dénouement, cela implique que chaque bailleur européen évalue sa propre valeur ajoutée, dans un dialogue avec le pays partenaire et les autres bailleurs, et décide éventuellement de laisser sa place. Cette subsidiarité réciproque, si elle était mise en œuvre, marquerait ainsi le franchissement d'une nouvelle étape, par le biais du 'sacrifice' de sa propre activité au nom de l'efficacité de l'aide (et de l'intégration européenne).

Bien plus qu'un agenda technique, la division du travail est *« essentially a political process »*,[2811] qui *« touche à la décision stratégique de faire et de ne pas faire »*,[2812] et suppose un subtil équilibre entre les priorités politiques nationales et l'efficacité collective. De plus, l'exercice touche également à la décision de 'faire faire'. En effet, le *Code* prévoit de nommer *« un donateur principal »* dans chaque secteur, agissant comme *« liaison principale avec le gouvernement en matière de dialogue politique et de plaidoyer »*.[2813] Cet acteur, qui *« jouit d'un mandat substantiel »*,[2814] parle au nom des autres donateurs et coordonne leurs positions. À cette délégation collective se greffe une délégation sélective, le *Code* suggérant aux donateurs de procéder à des *« coopérations déléguées »* lorsqu'ils veulent opérer dans un secteur ou dans un pays dans lequel ils n'ont pas les capacités (mais disposent du financement) ou le 'droit' (car ils n'ont pas d'avantage comparatif) d'intervenir directement. Le donateur *« mandant »* délègue ainsi son aide financière à un donateur *« actif »* ou *« principal »*, qui agit en son nom pour l'administration des fonds et le dialogue politique. Ces dispositions, qui existent déjà dans la *Déclaration de Paris* (§35) sont néanmoins renforcées et 'européanisées' dans le *Code.*

De telles solutions supposent de partager une vision commune des objectifs et des méthodes, et de s'engager à les atteindre collectivement. En ce sens, forte de son *Consensus*, de ses engagements, et de son expérience unique de coopération, l' « Europe » représente -malgré les piètres progrès constatés depuis Maastricht- le meilleur laboratoire pour la mise en œuvre d'une division du travail : *« the European context, accostumed to coordination of actors in various political arenas, undoubtedly represents fertile grounds for the application and feasibility test of new concepts like complementarity »*.[2815] Avec ses près de 60% de l'APD mondiale, gérée par « 27+1 » bailleurs, l' « Europe » demeure à la fois le principal problème et la principale solution potentielle : *« il est évident que si [60%] de l'APD n'obéissait qu'à une seule voix, la position de l'UE dans les instances internationales et la gestion de l'aide dans les pays partenaires s'en trouveraient radicalement changées »*.[2816]

[2811] MÜRLE Holger. *Towards a division of labour in European development cooperation: operational options.* DIE Discussion paper 6/2007, p. 16.
[2812] Voir : SEC(2007)248, *op cit.*
[2813] COMMISSION EUROPÉENNE. *Boîte à outils pour la mise en œuvre… op cit*, p.11.
[2814] *Ibid*, p.11.
[2815] SCHULZ. *Division of labour among European donors…op cit*, p.2.
[2816] HUILLERY, *op cit*, p. 17. Dans la citation originale, la proportion est encore de 54%.

C. Le show européen sur la scène internationale

La *Communication* de la Commission sur le *Code de conduite* est d'ailleurs articulée autour de l'idée d'*« un leadership possible, une responsabilité nécessaire »* de l'Union européenne.[2817] La responsabilité particulière de l'UE est également reconnue (et rappelée) par les autres bailleurs. En témoigne cet épisode lors d'une réunion du « Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide » du CAD, réuni début 2007 (avant que le *Code* ne soit adopté) afin de préparer la réunion d'Accra :

« Le délégué américain au CAD a souligné la responsabilité historique des Européens. La présentation d'un Code de conduite européen serait un signe politique fort adressé à la communauté des bailleurs et aux pays partenaires. Brandissant la matrice de l'aide en Tanzanie (34 bailleurs, 22 secteurs, 5 bailleurs dans 21 secteurs), il a fustigé la fragmentation de l'aide : 'Vous avez 18 mois pour transformer vos engagements politiques en résultats pratiques !' » [2818]

L'on retrouve la même idée dans le texte de la Commission, qui souligne que *« l'heure est venue de passer de la rhétorique à l'action. Qui fait quoi est une question essentielle à laquelle doit trouver une réponse si elle veut faire des progrès dans la mise en œuvre de sa politique de développement ».*[2819] L'enjeu, tel qu'il est présenté, consiste à faire émerger *« une Europe plus forte, capable d'améliorer les conditions de vie des plus pauvres au monde (…) une Europe qui fasse davantage entendre sa voix et qui dispose d'un poids politique à la hauteur de sa responsabilité financière ».*[2820] Cette double ambition n'est pas sans rappeler le diptyque « Solidarité et influence » autrefois promu par la coopération française : c'est désormais l'efficacité collective qui est la clé de la puissance, européenne et non plus (seulement) nationale.

La rhétorique du leader/modèle est omniprésente : *« l'UE se doit assurer un leadership pour résoudre ce problème »*, en s'érigeant en *« bailleur de référence ».*[2821] L'Union pourrait prétendre à ce rôle car elle a *« carried out relevant conceptual analytical work and has concrete experience on the ground for the wider donor community to build on ».*[2822] À ce titre, elle *« propose à la communauté internationale une définition des concepts et des principes »*,[2823] revendiquant un leadership normatif qui lui échappe généralement. En effet, le document final adopté par le Conseil précise bien que *« ce code propose une approche sans exclusive ouverte à tous les donateurs (…) il est à espérer que les autres donateurs souhaiteront se conformer au présent code ; ils sont invités à y participer et à fonder leurs activités sur des principes semblables à ceux qui y sont énoncés ».*[2824] Explicitement donc, l'UE ambitionne de jouer le rôle de modèle/prototype, agissant

---

[2817] COM(2007)72, *op cit*, p.5.
[2818] Correspondance interne de l'AFD.
[2819] COM(2007)72, *op cit*, p.3.
[2820] *Ibid*, p.3.
[2821] COM(2007)72, *op cit*, p.5.
[2822] SEC(2008)435, *op cit*, p.32.
[2823] COM(2007)72, *op cit*, p.5.
[2824] 9558/07. *Conclusions du Conseil…op cit*, p.10.

en leader afin que le reste de la communauté internationale adopte son modèle/exemple. Le *Code de conduite* constitue donc la contribution européenne au Sommet d'Accra, afin d'en influencer l'issue. Là encore, les deux processus -européen et international- s'enrichissent mutuellement.

Il convient en effet de souligner que les échéances internationales jouent un rôle essentiel dans le calendrier de l'UE. Les références aux évènements internationaux et à la nécessité d'avoir *« quelque chose à y montrer »*[2825] sont constantes.[2826] Un groupe de travail spécifique *« Préparation des conférences internationales sur le développement »*,[2827] est chargé d'échaffauder la position commune de l'UE dans les grandes réunions, qui est ensuite négociée au CODEV et adoptée par le Conseil. Dans les lignes directrices pour sa participation à Accra, l'UE s'engage ainsi *« à jouer le rôle déterminant qui a été le sien lors de la Déclaration de Paris en 2005, en assurant (…) une 'masse critique' européenne s'exprimant d'une seule voix et se ralliant aux mêmes objectifs »*.[2828] Bien que consciente que ses propres progrès sont encore *« trop lents et trop fragmentés »*, l'Union est ainsi *« convaincue qu'il est essentiel de fonctionner par l'exemple »*[2829] à l'échelle de la communauté internationale.

L'"exemple européen' est d'ailleurs reconnu par l'OCDE, qui pilote le processus : *« the EU Code of Conduct (…) provides a model for adressing division of labour issues (…) In advance of the Accra High Level Forum (…) a task team of the DAC Working Group on Aid effectiveness is looking at lessons from this experience that could inform more general principles »*.[2830] Ce serait ainsi en grande partie grâce au travail et à la pression européens, alliés à l'impulsion du CAD, que de nouveaux engagements ont été pris[2831] en matière de division du travail dans le *Programme d'Action d'Accra*(§17).[2832] Moins ambitieux que ceux de Paris (aucune cible ou indicateur n'étant mentionné), les engagements d'Accra (se concerter dans le *Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide* du CAD afin de mettre au point des principes et des bonnes pratiques ; élaborer des plans de coordination ; instaurer un dialogue sur la répartition des tâches) ont au moins le mérite d'exister. En effet, l'UE a dû lutter pour que la question soit maintenue à l'agenda et assortie d'engagements de principes, *« malgré la très forte opposition de certains bailleurs émergents, mais aussi d'autres comme l'Australie, les États-Unis et même le Canada »*.[2833] Dès lors, la Commission se targue que *« le Programme d'Action d'Accra reflète les*

[2825] Entretien à la DG DEV.
[2826] Le Conseil explique par exemple que les travaux à mener en 2010 (sur l'efficacité de l'aide) doivent être orientés vers la nécessité de *« présenter des résultats concrets d'ici Séoul »* en 2011 [1301/08. *Inventaire des groupes et comités participant aux travaux du Conseil*, 8 juillet 2008].
[2827] 11301/08. *Inventaire des groupes et comités participant aux travaux du Conseil*, 8 juillet 2008.
[2828] 12080/08. *Lignes directrices du Conseil pour la participation de l'Union européenne au Troisième Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide d'Accra*, 22 juillet 2008.
[2829] *Ibid.*
[2830] CAD. *Scaling up : Aid fragmentation, Aid allocation and Aid predictability*, 2008, p.9.
[2831] FRIDE. *From Paris to Accra: building the global governance of aid.* Development in Context n°16, August 2008, p.4.
[2832] *Programme d'Action d'Accra, 3ème Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide au Développement*, 2-4 septembre 2008.
[2833] Conversation informelle à la Commission en 2009.

aspirations de l'UE ».[2834] Fait notable, la société civile –monde de la recherche comme ONG- semble également reconnaître cette influence. Avant que le Sommet n'ait lieu, Schulz et Meyer soulignent que *« based on strong commitment from the EU, division of labour between donors has gained a prominent role and will be part of the Accra Agenda ».*[2835] Après sa conclusion, CONCORD estime que *« the Accra Agenda for Action (…) was rescued from failure due to the combined efforts of the EU and Partner Countries. The result has been a document which whilst falling short of the necessary commitments, holds promise for improving aid effectiveness (…) The EU played a strong leadership role throughout negotiations ».*[2836]

Dans le débat international sur l'efficacité de l'aide, l' « Europe », s'impose ainsi comme un groupe de bailleurs aux liens particulièrement étroits, représentant collectivement près de 60% de l'APD mondiale, et fortement engagée en faveur de cet agenda à la fois technique et politique. Elle peut donc prétendre endosser le rôle de leader - stimulant la dynamique internationale par l''exemple' de ses engagements - et de modèle - expérimentant à sa propre échelle une division du travail qui *« si elle fonctionne, peut servir de modèle à adopter ».*[2837]

[2834] EUROPEAID. *Rapport 2009…op cit*, p.26.
[2835] MAYER Stefan, SCHULZ Nils-Sjard. *From Paris to Accra: building the global governance of aid.* FRIDE: Development in Context n°16, August 2008, 15p.
[2836] CONCORD. *The post Accra Agenda for Europe*, October 2008.
[2837] Entretien à la DG DEV.

Titre II. Le verdict du terrain : la sous-performance d'une Europe éclatée

Tout l'enjeu consiste donc à déterminer si cette division du travail européenne fonctionne. D'entrée, nous devons admettre que nous n'avons pas de véritable réponse. Certes, nous savons que jusqu'ici, *« le Code de Conduite n'a été mis en oeuvre que de façon très parcellaire, voire pire »*.[2838] Il n'y a pas eu de 'révolution' spectaculaire au nom de l'efficacité de l'aide ou de la cause européenne. Ceci étant dit, la division du travail est, nous l'avons souligné, un processus extrêmement délicat, et qui ne peut s'envisager que sur le long terme, étant donnée la gravité du chaos actuel. L'immédiateté du jugement politique, deux ans et demi après l'adoption du *Code* et alors que douze nouveaux bailleurs européens viennent d''émerger', ne permet pas de prendre la mesure d'une éventuelle révolution silencieuse, certes lente et poussive, mais par le biais de laquelle la confiance et la loyauté se renforceraient et l' « Europe » poindrait. En d'autres termes, l'on peut affirmer avec certitude que, pour l'heure, le *Code de conduite* n'est que très embryonnairement et imparfaitement mis en œuvre. Par contre, il est difficile de jauger l'existence d'un éventuel 'changement par apprentissage', qui pourrait sous-tendre l'émergence d'un 'modèle européen de division du travail', de même qu'il a présidé à la construction et à l'institutionnalisation des modèles communautaire et européen de politique de développement.[2839]

En outre, si le peu de temps écoulé depuis l'adoption du *Code* (en termes de procédures à modifier, de matrices à établir, de cycles de programmation à synchroniser) ne nous permet pas d'évaluer son impact réèl, la disette d'informations remontant du terrain complique également la tâche. En effet, *« scholars bemoan that, so far, they have little coherent data on which EU member state is active where and in which manner. Therefore, they find it impossible to accurately assess the progress made so far »*.[2840] D'ailleurs, ce ne sont pas seulement les académiques qui manquent d'informations : le Directeur d'EuropeAid a également *« dénoncé le manque de données relatives aux actions menées par la Commission et les États membres »*.[2841] Le CAD, plus grande banque de données sur l'APD au monde, fournit dans son enquête de suivi annuelle sur la mise en œuvre de la *Déclaration de Paris* des informations, mais pas sur l'« Europe » en tant que telle. Dès lors, une première étape de la division du travail, bien qu'elle ne soit pas très 'spectaculaire', implique tout simplement, pays par pays, secteur par secteur, bailleur par bailleur, d'agréger les informations afin d'obtenir une perspective d'ensemble. C'est un processus en cours, dont nous exploiterons les résultats déjà produits afin de tenter de restituer le tableau de l'état actuel de l' « Europe » sur le terrain.

[2838] DE GUCHT Karel. *Introductory remarks before the European Parliament*, , 1 September 2009.
[2839] Voir *supra* Chapitre I (modèle communautaire) ; Chapitre II (modèle européen).
[2840] ENGEL Paul, KEIJZER Niels. "In risk of a two-speed Europe", *D+C Focus*, February 2008.
[2841] *Note d'information : le Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail…op cit* p.3.

A. Une Union divisée, proliférante et fragmentée

En premier lieu, il convient de prendre la mesure de l'impact de la croissance de l'aide européenne depuis les engagements de Monterrey sur le nombre de projets et de déboursements. Bien que les données ne soient pas des plus fiables *(« there is a large variation in the data concerning the level of aggregation »),* l'on estime que *« the number of individual projects [EU15 and EC] ranged from 40000 to 50000 in 2007 ».*[2842] En termes relatifs, *« the number of disbursements increased from about 30000 in 2003 to 50000 in 2007 ».*[2843] L'augmentation de l'APD a ainsi aggravé la fragmentation de l'aide, car elle s'est traduite par la multiplication des activités et des déboursements.

Cette fragmentation accrue est associée à une prolifération de bailleurs européens dans certains pays et régions. En règle générale, *« the highest presence of EU donors is in Sub-Sahara Africa, the lowest in Latin America ».*[2844] L'UE s'étant engagée collectivement à fournir au moins 50% des nouveaux fonds d'APD à l'Afrique[2845] alors que *« l'Espagne est de plus en plus seule en Amérique latine »*,[2846] cette tendance est probablement pérenne. Par ailleurs, les préférences géographiques des bailleurs de l'UE27 sont diverses, et inégalement complémentaires. Parmi les 'Grands', *« France and the UK have relatively complementary priorities because of their focus on former colonies »*, alors que l'Allemagne *« has many overlaps with France and the UK ».*[2847] Les 'Nordiques' *« have a similar focus on countries in East and South Africa and some other countries like Bangladesh, Vietnam, Bolivia and Nicaragua ».*[2848] Les NEM concentrent principalement leurs activités dans le voisinage.

En moyenne, les États Membres ont sélectionné entre huit et douze 'pays prioritaires' (le minimum étant de deux et le maximum de cinquante-sept), sur lesquels ils sont censés cibler une part substantielle de leur APD. En effet, la tendance actuelle est à davantage de concentration, afin de limiter la prolifération. Dans ce but, la Belgique a réduit son nombre de pays prioritaires de 25 à 18 ; la République tchèque de 40 à 8 ; l'Allemagne de 118 à 57 ; la Suède se limite désormais à 33 pays prioritaires…Les Pays-Bas ont annoncé leur intention de se retirer de sept pays ; le Luxembourg de six (après en avoir déjà quitté deux).[2849] Néanmoins, quelque soit leur taille, les listes de pays prioritaires des divers bailleurs de l'UE laissent apparaître un certain

---

2842 *Aid effectiveness agenda: the benefits of an European approach…op cit*, p.27.
2843 *Ibid*, p.27.
2844 MÜRLE. *Towards a division of labour in European development cooperation…op cit*, p.11.
2845 Voir *supra*, Chapitre II, Première partie, Titre II/C : Derrière la façade du « consensus »
2846 Entretien dans une Représentation permanente. *« L'Espagne est de plus en plus seule en Amérique latine, avec un peu d'implication du Portugal et dans une moindre mesure de l'Italie. En plus, dans le cadre du processus de concentration, certains pays comme la Suède ont décidé de partir ou de réduire sensiblement leur activité ».*
2847 MÜRLE, *op cit*, p.11.
2848 *Ibid*, p.11.
2849 SEC(2009)435, *op cit*, p.10.

nombre de pays 'chéris', c'est-à-dire choisis par un grand nombre de bailleurs de l'UE. En tête de liste, le Mozambique et le Vietnam sont considérés comme prioritaires par 12 États Membres ; les Territoires Palestiniens, la Moldavie, l'Afghanistan, l'Éthiopie et la Tanzanie par 10 ; le Mali par 9 ; l'Ouganda, la Zambie, le Yémen et l'Ukraine par 8 ; l'Angola, la Géorgie et la République du Congo par 7.[2850] À l'autre extrême du spectre, sept PMA ne sont identifiés comme prioritaires par aucun bailleur de l'UE,[2851] et 21 autres par moins de trois.[2852]

La désignation de pays prioritaires étant un processus politique, les montants d'APD fournis ne sont pas forcément corrélés. En d'autres termes, un pays peut ne pas être identifié comme prioritaire, et recevoir malgré tout une APD substantielle (ou *vice versa*) : *« for example, Papua New Guinea received significant country programmable aid from 12 EU donors in 2007, without being designated as a priority country by any donor »*.[2853] Une mesure de la prolifération européenne en termes de versements d'aide pays programmable (APP) laisse ainsi apparaître qu'en 2007, 105 pays ont reçu de l'APP provenant de plus de 5 bailleurs UE, et 65 pays ont bénéficié d'APP fournie par plus de 10 bailleurs UE. Estimée ainsi, la prolifération est particulièrement aiguë (plus de 15 bailleurs UE) dans les pays suivants : Afghanistan, Serbie, Territoires Palestiniens, Bosnie-Herzégovine, République Démocratique du Congo, Vietnam, Soudan, Albanie et Rwanda.[2854]

En ce qui concerne la prolifération sectorielle, la collecte des données est particulièrement complexe : *« étant donné que les efforts d'amélioration de la division du travail doivent porter sur les secteurs définis par les pays partenaires (…) la situation risque d'évoluer très différemment d'un pays à l'autre »*.[2855] La définition de ce que constitue un « secteur » tend ainsi à varier au cas par cas, en fonction de la situation nationale et de la négociation entre bailleurs et bénéficiaires. Ceci étant dit, une récente étude dénombre en moyenne 3.6 bailleurs UE par secteur, et recense plus de 80 cas où plus de 10 bailleurs UE interviennent simultanément dans le même secteur d'un pays partenaire.[2856] En outre, y sont signalés les secteurs plus 'attractifs', où se concentrent la majorité des bailleurs. C'est le cas des secteurs *« government and civil society »* et *« social infrastructure and services »* (7 bailleurs UE en moyenne) ; *« basic health »* et *« agriculture »* (5 bailleurs UE) ; *« basic education »*, *« conflict peace and security »*, *« population and reproductive health »*, *« water supply and sanitation »*, *« general health »*, et

---

[2850] SEC(2009)435, *op cit*, p.10.
[2851] COMMISSION EUROPÉENNE, *The Aid effectiveness agenda…op cit*, p.19 [Kiribati, Myanmar, Samoa, Îles Salomon, Tuvalu, Corée du Nord, Papouasie Nouvelle-Guinée].
[2852] Bhoutan, Guinée Équatoriale, Érythrée, Lesotho, Sierra Leone, Côte d'Ivoire, République d'Afrique centrale, Tchad, Comores, Djibouti, Gambie, Guinée, Haïti, Libéria, Maldives, Somalie, Togo, Vanuatu, Kirghizstan, Tadjikistan, Ouzbékistan. [*Ibid*, p.19]
[2853] *Ibid*, p.19.
[2854] *Ibid*, p.17.
[2855] *Note d'information : le Code de conduite…op cit*, p.3.
[2856] COMMISSION EUROPÉENNE. *The Aid effectiveness agenda : benefits…op cit*, p.24. Il semble que ces statistiques soient établies à partir des seules données de l'UE15 et de la CE.

« education » (4 bailleurs).[2857] La surpopulation dans ces domaines pose d'autant plus problème que *« 45% of EU donor sector programmes account for only 12 percent of spending and the transaction costs of these programmes will be disproportionnately high for each intervention »*.[2858] En d'autres termes, non seulement les bailleurs UE prolifèrent dans certains secteurs, mais ils sont également extrêmement fragmentés. Généralement, deux à trois bailleurs gèrent la grande majorité de l'APD du secteur, alors qu'une multitude d'autres mènent des interventions d'une amplitude mineure, qui requièrent néanmoins un investissement humain et bureaucratique significatif. La fragmentation de l'aide alourdit alors considérablement le fardeau des bénéficiaires, qui doivent faire face aux innombrables rapports, missions et analyses que chaque bailleur exige : *« the survey to monitor the Paris Declaration reported 2282 uncoordinated missions and 487 uncoordinated studies for EU donors in 2007 across 55 countries. The real number across all 151 DAC recipients would be much higher »*.[2859]

L'UE et la Déclaration de Paris

En l'état, l' « Europe » est donc encore bien loin d'être un modèle. Pour autant, progresse-t-elle dans la mise en œuvre des objectifs agréés dans la *Déclaration de Paris* ? Dans son rapport de suivi annuel,[2860] la Commission propose un tableau récapitulatif de la performance européenne (en 2007) par rapport aux objectifs 2010 fixés à Paris et à Bruxelles :

2008 Survey on monitoring the Paris Declaration. Making aid more effective by 2010 Résultats de l'enquête pour l'UE par indicateur[2861]	**Cible Paris**	**Cible UE**	**UE**	**CE**
3. *Pourcentage des apports d'aide destinés au secteur public comptabilisé dans le budget national des partenaires*	**85%**		44%	57%
4. *Pourcentage de l'aide fournie par les donneurs à des fins de renforcement des capacités par le biais de programmes coordonnés compatibles avec les stratégies nationales de développement*	**50%**	**100%**	53%	43%
5a. *Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques*	**50%**		47%	35%
5b. *Utilisation des systèmes nationaux de passation de marchés*	**50%**		54%	34%
6. *Réduction du nombre parallèle d'unités de mise en œuvre de projets par pays*		**118 UE 68 CE**	780	203
7. *Pourcentage de versements opérés selon des calendrier convenus dans des cadres annuels ou pluriannuels*	**71%**		43%	53%
8. *Pourcentage de l'aide bilatérale qui est non liée*		**100%**	94%	…
9. *Pourcentage de l'aide fournie par le biais d'approches fondées sur des programmes*	**66%**		46%	44%
10a. *Pourcentage de missions sur le terrain effectuées conjointement*	**40%**	**66%**	33%	33%
10b. *Pourcentage de travaux analytiques effectués conjointement*	**66%**		62%	72%

[2857] *Ibid*, p.25.
[2858] *Ibid*, p.25.
[2859] *Ibid*, p.21.
[2860] SEC(2009)443, *Aid effectiveness after Accra…op cit*, p.4.
[2861] Notons que tous les bailleurs de l'UE ne participent pas au processus. L'enquête propose des statistiques 'individuelles' pour la Commission, ainsi que 14 EM (l'UE15 moins la Grèce). Cependant, il existe une rubrique « autres bailleurs », dans laquelle la Grèce, la Hongrie, la Slovaquie sont probablement comptabilisées, étant données qu'elles ont répondu au Questionnaire du CAD [voir : CAD. *Compendium of donor reports on implementing the Paris Declaration. Vol. 2 : Donor self-assessments,* 2008, 135p]. La Commission ne précise pas comment elle obtient une moyenne 'UE', que nous nous contentons de reproduire.

A priori, le bilan n'est pas satisfaisant, car il est peu probable que tous les objectifs de Paris- et *a fortiori* les objectifs additionnels de l'UE- soient atteints en 2010. Néanmoins, au niveau de l'UE, certaines cibles fixées à Paris sont atteintes (indicateur 5b) ou prêts de l'être (indicateurs 5a, 10b). En ce qui concerne l'indicateur 4, la cible de Paris (50%) est atteinte, mais pas la cible UE (100%). Pour ce qui est du déliement, aucun objectif chiffré n'avait été stipulé à Paris, mais l'UE se rapproche de l'objectif de 100% qu'elle s'est fixée. Théoriquement, les indicateurs 9 et 10 permettent de mesurer les progrès en termes d'harmonisation : l'on constate ainsi que l'UE est encore loin du compte pour ce qui est du recours à l'aide programme et la diminution du nombre de missions, même si la proportion d'analyses effectuées conjointement est presque satisfaisante. Par contre, le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets, que les bailleurs se sont engagés à réduire en se regroupant ou en ayant davantage recours aux systèmes nationaux, reste bien au-delà des 'cibles indicatives' fixées pour l'UE et la Commission.

Ceci étant dit, cette photographie statique et autarcique ne peut suffire. D'une part, il convient de comparer les performances de l'UE en 2007 à celles de 2005, afin de déterminer si la dynamique en cours s'apparente à une progression, à un *statu quo*, voire à une régression. D'autre part, il est nécessaire de confronter l'UE à certains de ses 'pairs' – la Banque mondiale, les Nations Unies, les États-Unis - de manière à tester dans les faits son statut revendiqué de leader. Pour ce faire, nous avons compilé notre propre tableau statistique [voir page suivante].[2862]

L'on ne peut que constater que le tableau est pour le moins mitigé. Par le biais d'un code couleur, nous avons signalé les 'bonnes' et les 'mauvaises' performances, en termes absolus et relatifs. Or, l'on remarque que certains États membres ont fortement régressé dans plusieurs domaines (le Portugal en particulier, mais également l'Espagne, l'Italie et l'Autriche) alors que d'autres affichent des niveaux de performance extrêmement bas pour certains indicateurs (le Luxembourg étonnamment). L'enquête ne fournissant pas d'explications à ces phénomènes, l'on ne peut que les signaler, tout en constatant qu'un même État Membre peut être sous-performant dans certains domaines, et avoir atteint les cibles requises dans d'autres (LU, ES). À l'autre extrême du spectre, plusieurs États Membres 'performants' ont déjà atteint ou dépassé la plupart des cibles (DE, DK, FI, IE, NL, UK), ou s'en approchent (SE).

[2862] Précisons qu'il y a des limites importantes à notre comparaison. En effet, elle ne porte que sur quatorze États membres et la Commission, évalués séparément, car nous ne disposons pas de toutes les données nécessaires pour établir une 'moyenne UE'. De plus, le nombre de pays partenaires participant à l'enquête de suivi ayant sensiblement augmenté (de 33 à 55) entre 2005 et 2007, l'on ne peut que comparer les 'performances' dans les 33 pays originels. Ceci explique que les statistiques (de la Commission en particulier) diffèrent de celles du tableau précédent, la performance globale pour 2007 n'étant pas reflétée dans notre tableau.

ÉVOLUTION 2005-2007[2863]	Nombre de pays suivis	Indicateur 3 Cible: 85%	Indicateur 4: Cible 50% *UE 100%*	Indicateur 5a: Cible 50-80	Indicateur 5b: Cible 50-80	Indicateur 6 *Cible UE: 118 Cible CE: 68*	Indicateur 7 Cible: 71%	Indicateur 8 Cible *UE: 100%*	Indicateur 9 Cible: 66%	Indicateur 10a Cible: 40% *UE: 66%*	Indicateur 10b Cible: 66%
Allemagne	31	57 (+8)	72 (+39)	40 (+4)	60 (+26)	27 (-13)	54 (+7)	100 (+6)	34 (+15)	35 (+6)	78 (+28)
Autriche	9	40 (+4)	30 (+15)	38 (+16)	49 (+17)	27 (+9)	36 (+13)	96 (+45)	29 (-17)	0 (-14)	53 (+20)
Belgique	17	52 (+10)	30 (+11)	18 (-4)	44 (+2)	124 (+57)	39 (+7)	86 (-11)	17 (-17)	13 (-9)	67 (+36)
Commission	32	61 (+5)	50 (+22)	40 (0)	37 (-4)	105 (-99)	62 (+14)		46 (-4)	36 (+3)	88 (+44)
Danemark	17	66 (+16)	75 (+30)	54 (+25)	68 (+24)	44 (-25)	51 (+5)	96 (+14)	64 (+4)	45 (+11)	89 (+9)
Espagne	17	25 (-16)	45 (+35)	51 (+35)	55 (+41)	70 (+4)	33 (+8)	3 (-27)	13 (-1)	23 (+15)	42 (+30)
Finlande	10	58 (+25)	68 (+16)	59 (+17)	70 (+22)	4 (-5)	38 (+8)	93 (-5)	62 (+24)	40 (+13)	77 (+19)
France	22	58 (+15)	48 (+28)	40 (+12)	59 (-1)	67 (+4)	43 (+13)	82 (-8)	32 (+2)	31 (+21)	55 (+14)
Irlande	6	45(-9)	97 (+45)	79 (-10)	88 (-8)	0 (-5)	64 (+2)	100 (0)	84 (+17)	36 (-9)	82 (+25)
Italie	17	35 (+19)	72 (+38)	18 (-11)	52 (+1)	40 (+10)	27 (+19)	41	26 (-13)	16 (+9)	42 (+24)
Luxembourg	5	35 (-31)	11 (+11)	2 (+2)	4 (+4)	10 (+9)	30 (-19)	100 (0)	25 (-16)	18 (-2)	80 (+13)
Pays-Bas	24	63 (+18)	60 (+25)	63 (-6)	81 (+3)	13 (-10)	57 (+2)	100 (+10)	71 (0)	55 (+8)	50 (-26)
Portugal	2	11 (-4)	6 (-71)	3 (-76)	4 (-76)	0 (-1)	47 (+32)	55 (+30)	3 (-1)	0 (-50)	0 (0)
Royaume-Uni	20	65 (+20)	66 (+10)	77 (-1)	52 (0)	18 (-19)	60 (+14)	100 (0)	72 (+11)	61 (+15)	69 (0)
Suède	21	51 (+14)	52 (-10)	57 (+10)	58 (+10)	23 (-13)	54 (+7)	100 (0)	46 (-3)	32 (-2)	65 (+29)
Banque mondiale	32	71 (+9)	86 (+29)	54 (+12)	44 (+4)	79 (-144)	69 (+6)		56 (-1)	31 (+10)	56 (+7)
États Unis	31	25 (-5)	53 (+12)	3 (-7)	5 (+3)	208 (+5)	32 (+5)	74 (+71)	37 (+8)	9 (-11)	35 (-4)
Nations Unies	33	39 (+7)	62 (+18)	18 (0)	12 (+4)	296 (-18)	31 (+14)		34 (+5)	45 (+15)	68 (+5)
Moyenne totale		**48 (+6)**	**60 (+12)**	**45 (+6)**	**43 (+4)**	**1601 (-216)**	**46 (+5)**	**88 (+13)**	**47 (+4)**		

Légende:
Le vert indique que les objectifs atteints.
Le jaune indique que les objectifs de Paris ont été atteints, mais pas ceux de l'UE. Il denote également une progression conséquente.
L'**oranger** signale un niveau bas ou une régression significative.
L'**orange vif** signale un niveau très bas, ou une régression radicale.

[2863] Source : Compilation des données de 18 bailleurs à partir des tableaux *in* : CAD. *Better Aid. 2008 Survey on the monitoring of the Paris Declaration. Making aid more effective by 2010*, 2008, p.92-100. Outre ces bailleurs, l'enquête propose des statistiques pour la Banque africaine de Développement ; la Banque asiatique de Développement ; l'Australie; le Canada ; l'Alliance GAVI; le Fonds Global; la Banque interaméricaine de Développement; le Fonds international de Développement agricole ; le Japon; la Corée du Sud ; la Nouvelle-Zélande; la Norvège; la Suisse et "tous les autres bailleurs".

L'on retrouve ici le groupe de *like-minded* (avec l'Allemagne), auquel s'oppose peu ou prou le Club Med. Toujours à part, la France fait preuve d'une performance moyenne, mais semble progresser dans la majorité des domaines. La Commission se situe quelque part entre la France et les LMCs, et se distingue par un effort évident de réduction du nombre de ses unités parallèles. Globalement donc, il semble que la dynamique soit plutôt à la progression, mais certains *'foot-draggers'*[2864] compromettent sérieusement l'effort collectif (sans compter que l'on ne sait rien des NEM). Se reflète ainsi dans ce tableau « l'Europe du développement » à plusieurs vitesses qui s'affronte au Conseil. Dès lors, la performance européenne n'est pas forcément 'meilleure' que celle des trois autres bailleurs inclus dans notre panorama. En effet, si les résultats des États-Unis sont plutôt médiocres et les performances des Nations Unies moyennes, la Banque mondiale semble au contraire progresser dans tous les domaines, et avoir déjà atteint plusieurs cibles. Il apparaît donc légitime de se demander si la place de 'leader' de l'UE n'est pas compromise sur le terrain par la présence de ce bailleur majeur, à la capacité d'expertise reconnue, et qui semble également investi dans la quête d'une meilleure l'efficacité de l'aide.

Afin d'explorer cette hypothèse, il nous faut renverser la perspective : après avoir dépeint la fragmentation de l'UE et détaillé ses (sous)performances, il convient désormais de tenter de les expliquer. Pour ce faire, nous puiserons dans les enseignements tirés de notre analyse de l'européanisation janusienne de la politique de développement.[2865] En effet, les fractures présentes aux plus hauts niveaux de la gouvernance du système (Bruxelles et les capitales) se répercutent et s'amplifient lors de la mise en oeuvre, s'érigeant ainsi en autant de freins à l'affirmation d'une Europe unie et cohérente sur le terrain.

B. Les obstacles à la division du travail ou l'exportation des contradictions de l'européanisation

En 2006, un membre de la DG DEV nous confiait :

« La politique de développement est une bataille de tous les jours et de toutes les heures. Par exemple, en termes d'harmonisation, on avait prévu d'avancer dans la programmation conjointe, ce qui serait important en termes d'efficacité de l'aide. On est a priori mieux outillés que les autres bailleurs pour avancer dans ce domaine, puisqu'on a un cadre commun[2866] *et des conclusions du Conseil qui vont dans ce sens. Pourtant, après avoir envoyé des lettres sur place, seulement quatre pays ont répondu positivement. En l'état actuel, on a vraiment une approche commune mais dès qu'on invite les États membres à s'associer pour la mettre en œuvre, il y a recul ».*[2867]

[2864] Voir *supra*, Chapitre II, Première partie, Titre III/C : Savoir s'adapter : gagnants et perdants au jeu de l'influence
[2865] Voir *supra*, Chapitre II, Seconde partie, Titre III : Entre adaptation et résistances, une européanisation janusienne
[2866] COM(2006)88. *Renforcer l'impact européen: Un cadre commun pour l'élaboration des documents de stratégie par pays et la programmation pluriannuelle commune.*
[2867] Entretien à la DG DEV.

A priori, cela n'a rien de très étonnant : cela fait partie du jeu politique que de prendre des engagements et de ne pas les appliquer, de se fendre de déclarations de principes sans vouloir en assumer les conséquences. Dans un article consacré à la division du travail entre bailleurs européens, Schulz met ainsi en exergue une citation de Durkheim issue de la *Division du travail du travail social*, qui s'applique particulièrement bien au sujet de notre analyse : *« Nous coopérons parce que nous l'avons voulu, mais notre coopération volontaire nous crée des devoirs que nous n'avons pas voulus »*.[2868] En effet, si l'européanisation fait l'objet d'un (relatif) consensus au niveau politique en raison de l'intérêt et de l'intériorisation du « nous », les 'devoirs' qu'elle entraîne sont perçus comme des impositions - alors là même que les États Membres les ont contractés volontairement.[2869] Or, nul 'devoir' n'exige autant d'eux que la division du travail : *« The new financial commitments, in the end, it's only about money. But the aid effectiveness agenda is much more demanding : it's a multifaceted issue, which involves actually doing things together, changing habits, and redefining political priorities»*.[2870] À l'importance de l'enjeu -faire émerger sur le terrain un acteur « Europe » mettant en œuvre collectivement et efficacement ses 60% d'APD- correspond donc l'immensité des défis consistant à coaliser les priorités, les habitudes mais également les loyautés des « 27+1 » joueurs constituant cette Europe.

La division du travail comme menace

Les décisions d'allocation d'APD des « je » bailleurs sont informées par un certain nombre de préférences (historiques, géographiques, culturelles, stratégiques, commerciales…),[2871] outre les critères 'objectifs' de lutte contre la pauvreté. Fondamentalement donc, la division du travail touche aux prérogatives souveraines de politique étrangère : en s'engageant dans le *Code* à 'sortir' ou de se 'redéployer' de secteurs/pays, les EM acceptent (théoriquement) de réévaluer, voire de sacrifier, les priorités de leur diplomatie. Pourtant, le *Code* *« does not in any way address the political nature of donors' decisions »*,[2872] le redéploiement et/ou le retrait d'un pays ou d'un secteur étant présentés comme des décisions rationnelles, dérivant de l'analyse objective - bien qu'auto-évaluée, ce qui est en soi contradictoire - de l'(in)existence d'un avantage comparatif :

> L'avantage comparatif d'un donateur peut se déterminer, entre autres, d'après les critères suivants : **(1)** la présence sur le terrain ; **(2)** la connaissance du pays, du secteur ou du domaine ; **(3)** la confiance des gouvernements partenaires et des autres donateurs ; **(4)** l'expertise technique et la spécialisation du donateur ; **(5)** le volume de l'aide au niveau du pays ou du secteur ; **(6)** la capacité d'aborder des politiques ou des secteurs nouveaux tournés vers l'avenir ; **(7)** la capacité de réagir rapidement et/ou la prévisibilité à

[2868] DURKHEIM Émile. *De la division du travail social*. Paris : PUF, 2004 [1930], 6ème édition, p.192. Cité *in* SCHULZ, *Division of labour among European donors…op cit*, p.1.
[2869] Voir *supra*, Chapitre II, Seconde partie, Titre III/C : Le « drapeau » ou la cristallisation des contradictions…
[2870] Entretien à la DG DEV.
[2871] Voir *supra*, Chapitre II, Première partie, Titre I : La prévalence du « je » dans le développement.
[2872] ENGBERG-PEDERSEN Lars. *Danish and EU development assistance: any possibilities for a division of labour?*. Presentation for the EADI 12th General Conference, Geneva, June 2008, p.10.

long terme ; **(8)** l'efficacité des méthode de travail, des procédures et la qualité des ressources humaines ; **(9)** les résultats relativement meilleurs, sans que cela soit nécessairement un avantage absolu ; **(10)** le coût inférieur par rapport aux autres donateurs pour un niveau de qualité satisfaisant ; **(11)** l'acquisition d'une expérience et de capacités nouvelles en tant que donateur émergent. [2873]

Certes, ces critères demeurent suffisamment vagues pour que des considérations 'non-développementales' entrent en jeu. Par exemple, la *« connaissance du pays »* favorise les anciens Empires, alors que *« l'acquisition d'expérience et de capacités »* ménage les NEM. Les *« résultats relativement meilleurs »* sont un avantage, mais pas *« absolu »* : en substance, cette disposition vise à rassurer les LMCs sur l'impact de la division en termes de qualité, sans pour autant qu'ils ne puissent réclamer le monopole. Il n'en demeure pas moins que le processus est décrit comme bien plus simple qu'il n'est. Pour preuve, la simple élaboration d'un *Atlas des donateurs européens*[2874] a donné lieu en 2005 à une féroce bataille au Conseil. L'initiative, lancée par la Commission, vise à *« review ou activities as a precondition for a knowledge-based analysis (…) from which we can derive rational and optimal redeployment of our activities and methods »*.[2875] Par le biais du 'mapping', l'objectif est donc de favoriser la détermination des avantages comparatifs respectifs et d'identifier les problèmes et les besoins. Au final cependant, l'*Atlas des donateurs* publié en 2006 ne propose qu'un panorama des caractéristiques (répartition régionale, sectorielle, thématique ; compatibilité avec les objectifs de développement) de l'APD de l'UE dans son ensemble, ne comparant les performances des États Membres que dans certains domaines (financement, déliement, vectorisation, *Commitment to Development Index*), sans détailler le mapping 'individuel' de la répartition de l'APD.

En effet, une telle entreprise est perçue comme une menace par certains États membres, qui craignent de voir leurs activités contestées. Pour ses opposants, un 'mapping' de la répartition des bailleurs par pays et par secteur *« risquerait de produire une photographie figée des forces en présence qui favoriserait les 'Grands', qui 'pèsent' naturellement plus »*.[2876] Ainsi, du fait de leur 'poids' et de leur expérience, *« France, the UK and to a lesser extent Germany are not threatened by the division of labour debate »*.[2877] Par contre, *« the Nordics, for whom development is a very important part of foreign policy, are the ones who feel most threatened, because they are not everywhere, and they are not leaders in every sectors. So they're the ones who oppose the Atlas the most »*.[2878] Le représentant d'un 'Grand' tente de tempérer ces craintes, en assurant que *« ce n'est pas vrai qu'il ne restera que les 'gros' si on procède à un vrai mapping. D'autres comme les Scandinaves et les Pays-Bas ont beaucoup de valeur ajoutée, car ils ont concentré leur aide sur*

[2873] *Conclusions du Conseil…op cit,* « Principe directeur 1-Concentrer les activités sur un nombre limité de secteurs ».
[2874] *EU Donor Atlas 2006*, February 2006, 88p. Un premier Atlas a été élaboré en 2004, mais (d'après les témoignages recueillis) il s'agissait d'une ébauche bien moins aboutie et exclusivement destinée à usage interne.
[2875] *Ibid,* Préface de Louis Michel, p.2.
[2876] Entretien dans une Représentation permanente.
[2877] Entretien dans une Représentation permanente.
[2878] Entretien dans une Représentation permanente.

certains pays et secteurs ».[2879] En revanche, le 'mapping' est véritablement problématique pour les NEM et les 'petits' bailleurs peu performants comme la Grèce, qui ont *« peur d'être exclus sous prétexte de concentration »*,[2880] et *« d'être forcés de recourir systématiquement à des coopérations déléguées ».*[2881]

Or, les coopérations déléguées[2882] renvoient à deux problématiques qui, nous l'avons vu, sont intimement liées : la loyauté et la visibilité.[2883] D'une part, une fois la délégation effectuée, *« loyalty to decisions taken by the lead will have to be practised ».*[2884] Or, *« this requires trust »*,[2885] la confiance étant une denrée rare entre bailleurs, même européens. À ce titre, il peut paraître ahurissant que le simple *« échange d'informations régulier à l'échelle de l'UE »*[2886] préconisé dans le Code ne soit pas déjà une réalité. Bien que la situation varie au gré des bailleurs et des terrains, il semble encore que les bailleurs européens ne partagent pas systématiquement les informations quant à leurs activités, voire omettent parfois de prévenir leurs 'pairs' lorsqu'ils décident de s'engager/se retirer dans un secteur/pays ![2887] Cependant, *« il convient de mesurer la difficulté d'un exercice qui, s'il va au bout de sa logique, implique que les États membrees dévoilent à leurs partenaires leurs priorités les plus intimes et les secrets de fabrication de leur diplomatie. Elle suppose une confiance et une loyauté qui ne se décrètent pas dans les textes mais se construisent pas à pas dans les actes sur le terrain ».*[2888] La loyauté et la confiance ne peuvent donc qu'être acquises graduellement, dans le cadre d'un processus de longue haleine. Pour l'heure, exception faite de certains bailleurs traditionnellement 'alliés' (LMCs, AFD-KfW), la plupart des acteurs européens du développement ont encore tout à construire dans ce domaine.

D'autre part, *« some EU donors, particularly those with smaller aid volumes, are concerned about the lack of visibility when entering into delegated cooperations ».*[2889] En effet, « *le rôle de donateur principal donne du prestige et de la visibilité »,*[2890] alors que celui de « donateur mandant » (ou partenaire silencieux), implique, en forçant quelque peu le trait, de payer sans agir ni s'exprimer (le donateur 'mandaté' administrant les fonds en son nom et le représentant dans le dialogue). Inévitablement, les projets concrets et nombreux continuent à être vus comme la meilleure occasion de 'planter le drapeau'.

[2879] Entretien dans une Représentation permanente. Même le Luxembourg, malgré sa (toute)petite taille, peut se targuer d'un avantage comparatif dans certains pays (Cap Vert) ou secteurs (eau) [plusieurs entretiens].
[2880] Correspondance interne de l'AFD.
[2881] Entretien dans une Représentation permanente.
[2882] Il existe diverses formes de coopérations déléguées, mais en substance, il s'agit de donner à un autre donateur le pouvoir d'agir en son nom pour ce qui est de l'administration des fonds et/ou du dialogue avec le gouvernement partenaire. [COMMISSION EUROPÉNNE. *Boîte à outils…op cit*, p.23].
[2883] Voir *supra*, Chapitre II, Seconde Partie, Titre III/C : Le « drapeau »
[2884] GRIMM. *Reform in the EU's aid architecture and management…op cit,* p.31.
[2885] *Ibid*, p.31.
[2886] *Ibid,* « Principe directeur 7 – Désigner des pays prioritaires »
[2887] Conversation informelle à l'AFD.
[2888] LEQUILLER Pierre. « Comment parvenir à la convergence des politiques étrangères des États membres et des actions extérieures de l'Union européenne ? » *Convention européenne, Document du Groupe de Travail « Action extérieure ».*
[2889] SEC(2009)443, *op cit*, p.11.
[2890] COMMISSION EUROPÉENNE. *Boîte à outils…op cit*, p.12.

Dès lors, *« the need for visibility limits effective delegation »*,[2891] les bailleurs tendant à résister à toute perspective de délégation, de concentration ou de retrait, afin d'éviter *« the loss of power that this is perceived to bring »*.[2892] Au contraire, ils défendent leur avantage comparatif et prétendent au leadership bien plus souvent qu'une auto-évaluation 'rationnelle' ne le justifierait.[2893]

Les limites de la division 'souple'

L'étude de cas de l'Éthiopie proposée dans un rapport commandité par la Commission illustre ainsi *« the gap between theory and practice, between broad political commitments at European level and day to day work at partner country level »*.[2894] En 2007, trente-deux bailleurs bilatéraux opèrent en Éthiopie, dont vingt bailleurs UE, Commission comprise. Sur ces vingt bailleurs UE, dix désignent l'Éthiopie comme un pays prioritaire. En termes relatifs cependant *« 13 EU donors provided together only around 8% of Ethiopia's EU country programmable aid (CPA), or around 4% of total CPA to the country »*.[2895] Il s'agit donc d'un pays attractif au sein duquel de nombreux bailleurs UE veulent travailler, la plupart d'entre eux administrant des montants (très) modestes, et intervenant dans de nombreux secteurs. En témoigne la division du travail telle qu'observée en 2009, clairement 'en infraction' avec les préconisations du *Code de conduite* [2896] :

Bailleurs UE par secteur et nombre approximatif d'employés à plein temps	**Bailleurs UE pourvoyeurs d'APD bilatérale dans plus de trois secteurs**
Agriculture (7 bailleurs UE), approx. 40 employés	Commission européenne (10 secteurs)
Éducation (7 bailleurs UE), approx. 130 employés	France (12 secteurs)
Genre (5 bailleurs UE), approx. 6 employés	Pays Bas (9 secteurs)
Gouvernance (9 bailleurs UE), approx. 35 employés	Italie (9 secteurs)
Santé (7 bailleurs UE), approx. 20 employés	Irlande (6 secteurs)
Infrastructures (5 bailleurs UE), approx. 22 employés	Suède (8 secteurs)
Commerce (6 bailleurs UE), approx. 55 employés	Allemagne (5 secteurs)

La France représente moins d'1% du total d'aide programmable pays (APP) versée à l'Éthiopie en 2007. Néanmoins, elle est active dans 12 secteurs, gère un portfolio de 109 activités et emploie plus de personnel (environ 150 personnes à temps plein) que tout autre bailleur. À l'autre extrême du spectre, le Royaume-Uni est le premier donateur en Éthiopie, avec un peu plus de 14% de l'APP totale. Le DFID concentre ses activités dans deux secteurs, finance environ 45 projets, et emploie une vingtaine de personnes. Ces modes de faire hétérogènes sont ancrés dans

---

[2891] WOODS Bernard, KABELL Dorte, SAGASTI Francisco, MUWANGA Nansozi. *Synthesis report on the First phase of the evaluation of the implementation of the Paris Declaration*. Copenhaguen, July 2008, p.71.
[2892] *Monitoring Report EU Fast Track Initiative…op cit*, p.5.
[2893] En outre, il peut arriver qu'une auto-évaluation effectuée sur le terrain soit contrecarrée par l'intervention des capitales « *sometimes the field offices are pushed by headquarters to stay or get newly involved in certain 'attractive' sectors [or] to save 'their' programs »* [Ibid, p.5]
[2894] COMMISSION EUROPÉENNE. *Aid effectiveness agenda : the benefits…op cit*, p.55.
[2895] *Ibid*, p.52. Les 11 bailleurs en question : AT, BE, CZ, DK, FI, FR, EL, HU, LT, LU, PL, PT, ES.
[2896] Ibid, p.55. Il est précisé que *« the tables are not exhaustive as data from some EU members active in Ethiopia is missing »*.

de longues traditions de coopération, qu'il est difficile de bousculer. L'exercice de la division du travail doit donc composer avec des spécificités nationales souvent 'irrationnelles', qui ne peuvent être réformées que progressivement. En outre, il peut arriver que les initiatives de rationalisation sur le terrain soit contrecarrées par l'intervention des capitales : « *sometimes the field offices are pushed by headquarters to stay or get newly involved in certain 'attractive' sectors [or] to save 'their' programs* ».[2897]

En Éthiopie, des efforts d'harmonisation sont entrepris depuis 2001 dans le cadre du *« Development Assistance Group »*[2898] créé à l'initiative du PNUD. Le groupe réunit vingt-cinq bailleurs bilatéraux et multilatéraux, dont onze États membres[2899] ainsi que la Commission. Il leur a été demandé de remplir un questionnaire, dans lequel ils se prononcent sur le nombre de secteurs dans lequel ils souhaiteraient être actifs ou agir en tant que donateur principal :[2900]

	Position initiale	**Souhait :** Principal	**Souhait :** Actif	**Souhait :** Total
Allemagne	**5**	5	1	**6**
Autriche		0	3	**3**
Espagne		2	1	**3**
Finlande		2	1	**3**
France	**12**	1	4	**5**
Irlande	**6**	5	0	**5**
Italie	**9**	2	3	**5**
Pays-Bas	**9**	5	2	**7**
Royaume-Uni	**2**	1	3	**4**
Suède	**8**	0	3	**3**

Exception faite de l'Allemagne et du Royaume-Uni, il semble que tous les EM aient revu leurs prétentions à la baisse, parfois significativement (FR, IT, SE). Cependant, six sur dix d'entre eux prétendent intervenir dans plus de trois secteurs, ce qui va à l'encontre du *Code*. En outre, l'on ne dispose pas d'informations sur la nature des secteurs dans lesquels ils souhaitent se maintenir, ce qui ne nous permet donc pas d'estimer le degré de conformité avec la recommandation d'un maximum de 3-5 bailleurs UE par secteur. Le rapport conclue donc qu' *« in a few words, too many countries want to lead, too many countries want to be present »*.[2901]

[2897] *Ibid*, p.5.
[2898] http://www.dagethiopia.org/ *« The DAG was established in 2001 to foster information sharing , policy dialogue and harmonise donor support to Ethiopia in order to enable the country to meet the targets set in the MDGs »*.
[2899] AT, BE, DE, DK, ES, FI, FR, IE, IT, SE, UK. L'Allemagne compte pour trois, étant représentée par le BMZ, le GTZ et la KfW.
[2900] *Aid effectiveness agenda : the benefits…op cit*, p.56. La colonne de gauche est issue du tableau précédent.
[2901] *Ibid*, p.55.

L'entrepreurship limité et contesté de la Commission

Un début de solution[2902]suggéré par quelques États membres -des 'petits' 'pro-européens'- consisterait à *« ce que ce soit la Commission qui prenne systématiquement en charge le rôle de chef de file, afin d'affirmer une véritable présence européenne et de coordonner la division du travail ».*[2903] La Commission se garde cependant bien de préconiser un tel arrangement, la majorité des États membres y étant (très) hostiles. À la DG DEV, l'on est conscient que *« les États membres craignent que la Commission se serve du prétexte de la division du travail pour tout centraliser ».*[2904] Un délégué en poste dans un pays d'Afrique sub-saharienne nous confie ainsi qu'*« on a parfois beaucoup de problèmes avec nos États membres. Il est arrivé que certains d'entre eux nous sortent des réunions de coordination entre bailleurs ! ».*[2905] Le rôle de la Commission dans la coordination européenne est donc controversé.

Certains estiment *« qu'elle ne fait pas toujours autant qu'elle le pourrait : elle devrait organiser davantage de concertation, donner plus d'impulsion aux initiatives communes. C'est son rôle de dynamiser l'Europe sur le terrain ».*[2906] D'autres jugent au contraire que *« the Commission should not be the lead donor and the one coming knocking on the others' doors everywhere in the world. The EC is present everywhere, but it's not always the largest donor. We believe it should be the donor with the largest share and/or the most expertise who should take the lead and consult with all other EU donors. For example in Senegal we look at France and we try to liaise with them, and we do the same with the UK in Zambia. The Commission should always participate and contribute, but it shouldn't always lead ».*[2907] Au-delà d'une simple divergence sur l'identité du donateur principal, c'est la question de la velléité des EM à travailler avec la CE sur le terrain qui est posée. À Bruxelles, la Commission est un acteur aux prérogatives uniques au sein d'un système de gouvernance qui lui confère un rôle central d'entrepreneur.[2908] Sur le terrain, elle n'est par contre qu'un *« bailleur parmi d'autres »*,[2909] loin d'être systématiquement reconnu comme le partenaire privilégié des États Membres ou le leader naturel de l'Europe.

Les réticences des États membres ne peuvent seulement s'expliquer par la crainte d'une Commission centralisatrice qui happerait de nouveaux pouvoirs au nom de la division du travail, ou par le fait qu'elle n'est pas toujours le 'plus grand' bailleur. Des problèmes déjà évoqués dans notre analyse permettent également d'éclairer l'attitude des États membres. D'abord, un certain nombre de difficultés 'techniques' dérivent des particularités du modèle communautaire, et de la

---

2902 Qui ne résoudrait que le problèlme du leadership, pas de la présence.
2903 Entretien dans une Représentation permanente.
2904 Entretien à la DG DEV.
2905 Conversation informelle à la Commission.
2906 Entretien dans une Représentation permanente.
2907 Entretien dans une Représentation permanente.
2908 Voir *supra*, Chapitre II, Seconde partie, Titre I : La Commission européenne, moteur du changement.
2909 Entretien dans une Représentation permanente.

nature « kafkaïenne » de la politique qu'il engendre.[2910] Un rapport de l'*Overseas Development Institute* (ODI) portant sur trois études de cas (Cambodge, Mozambique, Pérou) souligne ainsi que *« the complexity of EC practices and requirements (even if often rooted in the desire for enhanced accountability of Commission activities) often undermine important aspects of the aid effectiveness agenda ».*[2911] Suite à la crise de 1999, les gouvernements ont entrepris de resserrer davantage leur *« collective control »*[2912] sur la politique communautaire de développement : en conséquence, la comitologie est devenue encore plus lourde, et la complexité légendaire des règlements et procédures communautaires a empiré. En outre, *« many of the thematic and regional budget lines are managed from Brussels (…) so that they can be more tightly controlled by the European Parliament ».*[2913] Ce contrôle, s'il est exercé au nom de l'efficacité, de la légitimité et de la transparence, entrave néanmoins l'action et l'efficacité de la Commission sur le terrain : selon un(e) membre du DFID, *«the worst features of EC aid have to do with inappropriate Member States' meddling to be honest».*[2914] Les communautaires ne manquent ainsi pas de souligner la duplicité de *« Member States who impose constraints which make our process cumbersome, and then complain that the Commission is impossible to work with because of its 'nightmarish procedures' ».*[2915] Travailler avec la Commission est en effet souvent perçu comme un fardeau, ce qui fragilise sa position et son *entrepreneurship* sur le terrain. Le représentant d'un EM (pourtant 'pro-européen') raconte ainsi qu'*« en 2005, on a essayé de faire du cofinancement avec la Commission. C'est tellement d'efforts avec leurs procédures administratives que vous essayez une fois, mais pas deux. La Commission se retrouve dans la position de nous dire quoi faire, mais de souvent ne pas être capable de donner l'exemple en le faisant elle-même».*[2916] De plus, si la Commission est 'techniquement' critiquée, elle est également politiquement contestée. Fondamentalement, c'est la pertinence même du recours à une approche européenne qui est remise en cause sur le terrain.

C. Le « nous » européen concurrencé

Les négociations du <u>*Code de conduite*</u> ont bien sûr donné lieu à de vifs débats sur la détermination du nombre de secteurs 'autorisés', la définition de l'avantage comparatif ou encore les modalités de redéploiement.[2917] Néanmoins, elles ont véritablement manqué d'achopper sur une question autrement plus épineuse, à savoir *« the lack of consensus on the relevance and value-added of*

[2910] Voir *supra*, <u>Chapitre I, Troisième partie, Titre I : Une organisation entre pérennisation de l'*ad hoc* et réinvention</u>
[2911] ROCHA MENOCAL Alina, HANDLEY Geoff, GRAVES Sue. *How effective is EU aid on the ground? A comparative assessment of EU assistance in Cambodia, Mozambique and Peru, and lessons learned. Synthesis report*, September 2007, p.5.
[2912] MARKS Gary, HOOGHES Liesbet, BLANK Kermit. "European integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level governance", *Journal of Common Market Studies*, 1996, vol 34, n°3, p.345.
[2913] ROCHA MENOCAL, HANDLEY, GRAVES, *op cit*, p.5.
[2914] Entretien au DFID.
[2915] Entretien à la DG DEV.
[2916] Entretien dans une Représentation permanente.
[2917] Plusieurs entretiens.

a European approach on division of labour ».[2918] L'absence de consensus ne porte pas sur l'objectif d'améliorer la division du travail ; tous les États membres s'accordent (au moins rhétoriquement) sur la nécessité d'harmoniser le 'marché de l'aide' en introduisant davantage de coordination et de complémentarité. Ils divergent par contre lorsque se pose la question « diviser entre qui ? ».

En effet, il convient de remarquer qu'il est inscrit à la première page des Conclusions du Conseil sur le Code de Conduite de l'UE que *« l'UE devrait adopter une démarche sans exclusive ouverte à tous les donateurs et, dans la mesure du possible, se fonder sur les processus existants ».*[2919] Cette disposition, exigée par les LMCs, a été fermement combattue par certains EM qui souhaitaient au contraire *« d'abord se concentrer sur le niveau exclusivement européen. Il faut voir si ça marche entre nous. C'est la première étape d'un long processus, et il est encore trop tôt pour impliquer les tiers ».*[2920] L'opposition rappelle la négociation du Consensus, durant laquelle s'étaient également affrontés ceux qui promouvaient l'adoption d'une vision 'européenne' et ceux qui s'y sont initialement refusé.[2921] Dans les deux cas, ce sont deux conceptions de l'identité et de la hiérarchie des « nous » dans le développement qui sont mises en évidence. En effet, le « nous » auquel s'identifient les bailleurs membres de l'UE n'est pas forcément un « nous » européen : ce dernier est concurrencé par un « nous » plus exclusif (celui des *like-minded* ou *Nordic Plus*) ainsi que par un « nous » plus inclusif (le *donorwide*).

Des coopérations renforcées extra-européennes

La coalition des *like-minded*, qui prend son origine dans le contexte onusien,[2922] réunit des États Membres de l'UE (DK, FI, IE, NL, SE, UK) ainsi que des 'extra-communautaires', comme la Norvège (fondateur historique du groupe), le Canada ou la Suisse. D'après le représentant d'un LMC de l'UE, *« we have a lot more in common with Norway, Canada and Switzerland than with Italy for example. When we work at the European level in Brussels, we have to find solutions between ourselves. But on the field, we cooperate a lot with those non-EU donors who have the same kind of policies and views as we do ».*[2923] Les constellations et les arrangements varient, mais ces bailleurs entretiennent des relations étroites, et coopèrent déjà entre eux par le biais de cofinancements ou de coopérations déléguées. Par exemple au Malawi, la Suède délègue son programme à la Norvège. En retour, la Norvège délègue à la Suède son programme au Mali.[2924] Un cas de coopération encore plus avancée est l'inauguration en 2006 d'un *« Joint Donor Office »* à Juba au Sud Soudan.[2925] Réunissant à l'origine

---

[2918] Entretien dans une Représentation permanente.
[2919] 9558/07. *Conclusions…op cit*, « Engagement politique » §3.
[2920] Entretien [traduction personnelle].
[2921] Voir *supra*, p.206.
[2922]Voir *supra*, p.195.
[2923] Entretien dans une Représentation permanente.
[2924] MÜRLE*, op cit*, p.22.
[2925] *Joint Donor Office Juba* : http://www.jdt-juba.org/

les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni, il inclut désormais également le Canada et le Danemark. Cette *« Joint Donor Team »* s'appuie sur un personnel commun pour coordonner ses activités, ses financements, et sa représentation. L'un des objectifs du projet -*« encourage donor harmonisation in Sudan, and act as a pilot for donor integration elsewhere »*-[2926] rappelle celui du *Code de conduite*, mais il est ici poursuivi à une échelle plus sélective et moins 'européenne'.

Par ailleurs, le groupe *« Nordic Plus »* comprend le Danemark, la Finlande, l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.[2927] Dans ce cadre, *« a number of Nordic Plus tools have been developed in response to the aid effectiveness agenda »*.[2928] Le groupe a ainsi adopté un *Guide on Joint Financial Arrangements* (2004)[2929] ; une *Joint Procurement Policy* (2004)[2930] ; des *Complementarity Principles* (2005)[2931] ; un *Practical Guide to delegated cooperation* (2006)[2932] ainsi qu'un *Joint Action Plan on harmonization and alignment* (2006).[2933] Tous ces documents précèdent le *Code de conduite*, et préfigurent les engagements qui y sont pris, voire les dépassent. Les *« complementarity principles »* adoptés en 2005 proposent ainsi des définitions de ce que constituent un secteur et un avantage comparatif, et contiennent un certain nombre d'engagements, parmi lesquels celui de se concentrer « en principe » sur trois secteurs, tout en veillant à ce qu'au moins un bailleur *Nordic* soit représenté dans chaque secteur stratégique. En Zambie par exemple, les *Nordics* se sont divisé le travail, et réparti les secteurs par le biais de coopérations déléguées, le Danemark agissant dans la santé, les Pays-Bas dans l'éducation…[2934] Dès lors, cet autre « nous », au sein duquel des relations de confiance et de loyauté ont déjà été tissées, constitue l'arène privilégiée de coopération des EM 'dynamiques',[2935] qui risquent d'être moins enclins à diviser le travail avec leurs 'pairs' de l'UE. Théoriquement, ce n'est pas le cas, les *Nordics* ayant vocation (comme l'UE) à être pionniers mais pas exclusifs : "*the agreement of principles among the Nordic Plus donors shall not lead to separate processes, but serve as a driving force for complementarity among all donors"*.[2936] Cependant, cette ouverture renvoie à un autre « nous », qui n'est pas celui de l'UE, mais du *"donorwide"*.

[2926] Fiche projet CIDA, *« Joint Donor Team »* 2007-2011 : http://www.acdi-cida.gc.ca/
[2927] L'Allemagne, le Canada ou la Suisse participent également à des sous-groupes thématiques.
[2928] NORDIC PLUS. *Nordic Plus : practical guide to joint financial arrangements*, October 2007, p.1.
[2929] La version de 2004 n'est plus disponible, car il a été réactualisé en 2007 : NORDIC PLUS. *Nordic Plus : Practical guide to joint financial arrangements*, October 2007, 52p. Le Canada participe également.
[2930] *Ibid*, JFA template 7 paragraph 7. Le Canada et l'Allemagne participent.
[2931] NORDIC PLUS. *Nordic Plus Complementarity Principle*s, November 2005, 5p.
[2932] NORDIC PLUS. *Nordic Plus : practical guide to delegated cooperation,* October 2006, 24p. Voir également : NORDIC PLUS. *Barriers to delegated cooperation. Joint assessments of policies and administrative practices of the Nordic Plus donors*, September 2006, 190p.
[2933] NORDIC PLUS. *Nordic Plus Joint Action Plan on harmonisation and alignment*, March 2006.
[2934] Entretien dans une Représentation permanente.
[2935] Dans le domaine de l'application de la *Déclaration de Paris* par exemple.
[2936] NORDIC PLUS. *Complementarity Principles…op cit,* p.3.

Le « *problème donorwide* »[2937]

Lors de nos entretiens, plusieurs de nos interlocuteurs -principalement mais pas exclusivement des représentants LMCs- ont insisté sur le fait qu' *« at country level, it is very important that we do not restrict cooperation to EU donors only. We need to work with all relevant donors, whether non-EU bilaterals, UN organisations, or the World Bank and other multilaterals ».*[2938] S'exprime ainsi la préoccupation que les initiatives européennes - motivées à la fois par la recherche d'une meilleure division du travail et par la volonté d'affirmer l'Europe- ne nuisent au processus global en introduisant un niveau superflu et parallèle de coordination. En effet, dans de nombreux pays partenaires, une coordination *donorwide* est déjà engagée depuis plusieurs années.

En Tanzanie par exemple, le « *Development Partners Group* » (DPG),[2939] réunit seize bailleurs bilatéraux (dont onze États membres),[2940] et cinq bailleurs multilatéraux (dont la Commission européenne).[2941] Il est établi formellement en 2004 *« in order to build a coordinated development partners response to the Government's Tanzania Assistance Strategy (…)».*[2942] En 2006, le gouvernement tanzanien et les bailleurs membres du DPG adoptent une *« Joint Assistance Strategy »* (JAS)[2943] qui sert de cadre à leur coopération et guide la coordination de l'aide. La JAS inclut une section sur la division du travail entre bailleurs, qui doit se dérouler à deux niveaux : la rationalisation du nombre de secteurs d'interventions par bailleur et du nombre de bailleurs par secteur d'une part ; et la désignation de chefs de file (*lead partners*) dans chaque secteur, chargés de représenter les autres bailleurs dans le dialogue avec le gouvernement. Les bailleurs s'engagent à procéder à des coopérations déléguées, et à harmoniser leurs travaux analytiques, leurs missions, leurs décisions de financement…en les alignant sur les stratégies du pays partenaires. À cet effet, ils élaborent une matrice entérinant les secteurs de présence de chaque bailleur, en distinguant les secteurs 'actifs' et 'délégués'.[2944] Dans le cadre de groupes de travail, ils se réunissent régulièrement afin de progresser dans la mise en œuvre de la JAS, qui doit être renégociée et renouvelée en 2010. La

---

2937 Entretien à la DG DEV
2938 Entretien dans une Représentation permanente.
2939 *Development Partners Group Tanzania* : http://www.tzdpg.or.tz/
2940 BE, DE, DK, ES, FI, FR, IE, IT, NL, SE, UK + Canada, États-Unis, Japon, Norvège et Suisse. La Nouvelle-Zélande et la Corée du Sud participent à certaines activités.
2941 Outre la Commission : la Banque mondiale, le FMI, la Banque africaine de Développement et l'ONU. De nombreuses agences onusiennes interviennent dans le pays (FAO, FENU, FIDA, OIT, ONUDI, ONUSIDA, PAM, PNUD, PNUE, UNESCO, FNUAP, OMS, UNHCR, UNICEF, UNIFEM, UN-HABITAT), mais elles s'expriment d'une seule voix dans le cadre du DPG, en application de l'initiative pilote « *One UN* ».
2942 *Development Partners Groups (DPG) Tanzania Revised Terms of Reference*, January 2007 http://www.tzdpg.or.tz/
2943 UNITED REPUBLIC OF TANZANIA. *Joint Assistance Strategy for Tanzania (JAST)*, November 2006, 40p.
2944 Les matrices de la Tanzanie, de la Zambie et de l'Ouganda sont incluses *in* SEC(2007)248. *Proposal for a EU Code of Conduct on Division of labour in Development Policy*, p.13-17 [Annex 3].

Tanzanie est l'un des trois pays pilotes (avec la Zambie[2945] et l'Ouganda[2946]) au sein duquel un tel exercice de coopération entre bailleurs et bénéficiaire s'est déroulé.[2947] Si son impact est encore incertain *(«the number of donors per sector was barely reduced»)*,[2948] ce modèle/prototype de coordination *donorwide* a depuis pris de l'ampleur. De nouvelles JAS ont été adoptées au Kenya,[2949] au Ghana[2950] et au Mali.[2951] D'autres seraient actuellement en cours de négociation.[2952]

Or, de son côté, la Commission propose en 2006 de mettre en oeuvre un *« EU joint programming [which] is very similar to JAS »*.[2953] L'objectif affiché de cette *« programmation pluriannuelle commune »*[2954] est de simultanément *« renforcer l'efficacité de l'aide »*[2955] et *« renforcer l'impact européen »*.[2956] Théoriquement, la programmation conjointe UE n'est pas incompatible avec les JAS (ou autres initiatives *donorwide*) : il est précisé que *« la programmation commune s'inscrit dans le mouvement international qu'elle vise à dynamiser. Lorsqu'un processus tendant à instaurer une programmation conjointe est déjà en cours, la programmation conjointe européenne doit pouvoir s'y intégrer et lui donner une impulsion par une coordination et une vision commune européennes »*.[2957] Cependant, dans son rapport de suivi 2008, la Commission rapporte que *« some Member States have expressed doubts about the added-value of EU-based joint programming compared with other harmonisation processes (in particular, JAS initiatives) or voiced concerns about inconsistencies between the two processes »*.[2958] La France signale ainsi qu'il existe une compétition entre la JAS et le programmation UE en Tanzanie, l'Espagne souligne que plusieurs processus sont en cours à différents niveaux en Haïti, alors que la Suède considère qu'il est inutile de recourir à la programmation conjointe européenne lorsqu'un processus JAS est déjà en cours.[2959]

[2945] *Joint Assistance Strategy for Zambia (JASZ) 2007-2010*, 2007, 47p. Signataires : la Commission, 8 EM (DE, DK, FI, IE, IT, NL, SE, UK) ainsi que le Canada, le Japon, la Norvège, les États-Unis, la BAD, l'ONU et la BM.
[2946] *Joint Assistance Strategy for the Republic of Uganda 2005-2009,* 2005, 60p. Signataires : 5 EM (AT, DE, NL, SE, UK) ainsi que le la Norvège, la BAD et la BM.
[2947] Pour une analyse de ces trois premières JAS, l'on peut se référer à : DANIDA/EUROPEAN COMMISSION. *Joint Assistance Strategies in Tanzania, Zambia and Uganda*, 2005, 55p.
[2948] MÜRLE, *op cit*, p.20.
[2949] *Joint Assistance Strategy for the Republic of Kenya 2007-2012*, 2007, 59p. Signataires : la Commission, 9 EM (DE, DK, ES, FI, FR, IT, NL, SE, UK) ainsi que le Canada, le Japon, la Norvège, les États-Unis, la BAD, l'ONU et la BM.
[2950] *Ghana Joint Assistance Strategy (G-JAS)*, 2007, 51p. Signataires : la Commission, 7 EM (DE, DK, ES, FR, IT, NL, UK) ainsi que le Canada, le Japon, la Norvège, les États-Unis, la Suisse, le FIDA, la BAD, l'ONU et la BM.
[2951] *Stratégie Commune d'Assistance Pays- Mali (SCAP) pour la période 2008-2011*, mai 2008, 38p. Signataires : la Commission, 8 EM (BE, DE , DK, ES, FR, LU, NL, SE) ainsi que le Canada, la Suisse, la BAD, l'ONU et la BM.
[2952] Des processus similaires seraient en cours au Gabon, en Guinée Bissau, à Haïti, en Inde, au Kyrgistan, au Maroc, au Mozambique, au Soudan, à Samoa et en Afrique du Sud (MÜRLE, *op cit*, p.18).
[2953] MÜRLE, *op cit*, p.21.
[2954] COM(2006)88. *Renforcer l'impact européen: Un cadre commun pour l'élaboration des documents de stratégie par pays et la programmation pluriannuelle commune*. 8388/06. *Conclusions du Conseil sur le financement de l'aide au développement et l'efficacité de l'aide : fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide*, 11 avril 2006.
[2955] *Ibid*, p.4.
[2956] COM(2006)88. *Renforcer l'impact européen…op cit*
[2957] *Ibid*, p.10.
[2958] SEC(2008)435, *op cit*, p.39.
[2959] *Ibid*, p.39, note n°27.

Depuis 2006, des « exercices de programmation conjointe » (analyses et diagnostics communs, stratégies de réponse commune) se sont déroulés dans de nombreux pays[2960] et ont été reçus positivement par les EM qui y ont participé.[2961] Néanmoins, le cadre commun de programmation n'a été véritablement utilisé qu'en Afrique du Sud (avec 10 EM), en Somalie (avec 6EM), en Haïti (avec 4 EM) et en Sierra Leone (avec 1 EM).[2962] D'après un membre de la DG DEV, *« au-delà des difficultés techniques propres à ce genre d'exercice, le succès plus que mitigé de la programmation conjointe est dû au fait que certains États membres résonnent mondial plutôt qu'européen, et préfèrent pousser les JAS ».*[2963]

Lorsqu'il s'agit de coopérer sur le terrain, le « nous » mondial (ou extra-communautaire) supplante donc fréquemment le « nous » européen. D'abord, parce qu'en termes d'efficacité, *« there is potential tension between the goal of furthering EU visibility and cooperation and the overall goal of aid effectiveness. The EU must help and galvanise division of labour between all donors, not hinder it by complicating the landscape with parallel initiatives ».*[2964] Ensuite, parce que le degré primaire d'identification au « nous » inclut parfois des bailleurs bilatéraux non-UE (comme dans le cas des *like-minded* et des *Nordic*), mais également multilatéraux (de nombreux EM ayant par exemple *« une longue tradition de coopération avec l'ONU, qui est un partenaire important et naturel »*).[2965] Enfin, parce que *« sur le terrain, le véritable leader, c'est la Banque mondiale (BM). C'est un rouleau compresseur, le bailleur avec qui il faut se coordonner, celui qui a la légitimité des finances et surtout de l'expertise ».*[2966] Or, ce rouleau compresseur fait office d'Autre perturbateur : alors que la rivalité avec les États-Unis sert à construire l'Europe sur la scène internationale, la question de la coopération avec la BM la divise sur le terrain.

Dans les couloirs de la DG DEV et d'EuropeAid, la Banque mondiale est souvent décrite comme l'*« ennemie »,*[2967] qui *« takes advantage of EU divisions to get away with leadership».*[2968] Nombre d'initiatives communautaires visent ainsi à privilégier un 'premier cercle' européen susceptible de

---

[2960] Burkina Faso, République dominicaine, RDC, Éthiopie, Ghana, Haiti, Kenya, Mali, Sierra Leone, Somalie, Afrique du Sud, Tanzanie, Ouganda, Zambie.

[2961] *« Although not all EU Member States took part in the process (13 out of 27 countries) most of those who did gave positive evaluations of the joint programming exercice in general »* SEC(2008)435, *op cit*, p.16.

[2962] *Boîte à outils…op cit*, p.20. En Sierra Leone, le CSP (*Country Strategy Paper*) a été élaboré conjointement par le gouvernement, la Commission et le Royaume-Uni [*Sierra Leone-European Community. Country Strategy Paper and National Indicative Programme for 2008-2013*, p.4]. En Afrique du Sud, le CSP a été élaboré par 10 EM (AT, BE, DE, DK, FI, FR, IE, NL, SE, UK) et la CE [*Cooperation between the EU and South Africa, Joint Country Strategy Paper 2007-2013,* p.i]. En Somalie, ce sont la CE, 6 EM (DK, FI, FR, IT, SE, UK) et la Norvège qui l'ont préparé [*Somalia Joint Strategy Paper 2008-2013*, Annex 5]. En Haiti, 4 EM (DE, ES, FR, SE) se sont joints à la CE pour la programmation [*République d'Haïti- Communauté européenne. Document de Stratégie Pays et programme indicatif national 2008-2013*, p. 7].

[2963] Entretien à la DG DEV.

[2964] Entretien dans une Représentation permanente.

[2965] Entretien dans une Représentation permanente [différent du précédent].

[2966] Entretien avec un coopérant en poste au Maroc.

[2967] Entretien à la DG DEV.

[2968] Entretien à EuropeAid

« recupérer le leadership du processus donorwide contre la Banque mondiale ».[2969] Au Maroc par exemple, *« il y a un vrai conflit interinstitutionnel entre la Commission et la Banque Mondiale. La délégation de la Commission, qui a activé des groupes thématiques UE-EM par secteurs, refuse de les ouvrir au donorwide. Certains États membres ne sont pas d'accord. Par exemple, dans le groupe éducation qu'elle préside, l'AFD a imposé la BM, la BAD et l'ONU ».*[2970] Ce cas démontre que la tension entre processus UE et *donorwide* peut provoquer des dissensions entre la Commission et les États Membres, même les plus 'pro-européens'. En effet, lors des négociations du Code de Conduite au Conseil, la France faisait partie du 'front européen' qui s'opposait à ce qu'il soit ouvert aux autres donateurs.[2971] Pourtant, force est de constater qu'il existe un décalage entre les ambitions politiques de ceux qui négocient à Bruxelles (se servir de la division du travail pour affirmer l'Europe) et l'objectif de ceux qui oeuvrent sur le terrain (organiser la coordination la plus efficace possible, quitte à ce qu'elle ne soit pas européenne). À Bruxelles, les *policymakers* participent à un jeu itératif de négociations entre Européens dont la dynamique permet de fabriquer des compromis exponentiellement ambitieux.[2972] Sur le terrain néanmoins, les praticiens chargés de mettre en œuvre lesdits compromis sont confrontés à de multiples blocages (politiques et techniques) intra-européens, ainsi qu'à l'irruption d'acteurs extra-européens (autres bailleurs et pays partenaires), dont la présence perturbe le fragile équilibre d'une « Europe du développement » qui n'est en réalité que partiellement et laborieusement européanisée.

Dès lors, entre la résistance des EM à assumer les devoirs que la division du travail leur impose et leur réticence à systématiquement privilégier le cadre européen, la mise en œuvre de l' « Europe » sur le terrain semble dangereusement compromise. Malgré tout, il convient de tempérer quelque peu ce tableau négatif, en mettant en lumière les nombreuses initiatives qui indiquent qu'un changement, bien qu'encore très embryonnaire, est en cours.

[2969] Entretien à la DG DEV [différent du précédent]. En règle générale, la (perception) de la rivalité avec la Banque mondiale est omniprésente à la Commission. Les initiatives, qu'elles soient politiques (approche harmonisée de la gouvernance) ou pratiques (cadre commun de programmation) visent explicitement à *« se démarquer »* et *« proposer une approche européenne contre celle de la Banque mondiale »* [multiples entretiens].

[2970] Entretien avec un coopérant en poste au Maroc (2009). Dans son Document de Stratégie 2007-2013, la Commission souligne d'ailleurs qu' *« au Maroc, deux niveaux de coordination coexistent : celui de la Commission et des États membres, éventuellement accompagné de la BEI, et le groupe de bailleurs de fonds ». Les chefs de mission et Premier conseillers des EM et de la CE se réunissent mensuellement. Par ailleurs, dans le cadre des groupes thématiques (environnement, habitat, eau, éducation, genre, santé…), les EM et la CE produisent des « documents de stratégie communs ». Au niveau donorwide, le « groupe des bailleurs de fonds » existe depuis 2002, et réunit les EM et la CE, ainsi que le PNUD, la BAD, la BID, la BM, la Société Financière Internationale (SFI), les États-Unis, le Canada et le Japon. Il se structure autour de trois groupes de travail : gouvernance (chef de file : PNUD) ; « mise à niveau du secteur privé » (chef de file : SFI) ; « efficacité de l'aide- harmonisation des procédures » (chef de file : Banque mondiale).* [COMMISSION EUROPÉENNE. *Maroc : Document de Stratégie 2007-2013*, p.21-22]

[2971] Plusieurs entretiens.

[2972] Voir *supra*, Chapitre II, Première partie, Titre II/C : Derrière la façade du « consensus »

Titre III. L' Europe, un laboratoire précurseur

L'objectif ici n'est pas de prétendre que les problèmes évoqués plus haut sont en voie d'être facilement et rapidement résolus. La fragmentation et la prolifération endémiques des activités d'aide européennes, associées aux difficultés techniques et politiques posées par l'agenda de la division du travail, augurent d'un changement qui, s'il a lieu, ne peut être qu'incrémental et laborieux. Si l'Europe existe sur la scène internationale du développement, elle demeure encore élusive sur le terrain. Les failles d'un 'modèle collaboratif' tributaire des États membres[2973] sont évidentes lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre dans les pays partenaires les décisions arrachées à Bruxelles. Ceci étant dit, *« it would be cynical to deny progress. There are indications that EU coordination is indeed improving »*.[2974] La Commission soutient ainsi qu'un véritable changement est en cours :

> *« D'une manière générale, les efforts d'amélioration de la complémentarité et de la division du travail débutent, ou ont débuté, sur une base solide de coordination de donateurs, bien que les pratiques de coordination varient de pays en pays. Le partage d'informations est largement pratiqué. La coordination de la programmation, du suivi, et de l'évaluation au sein des groupes de travail de donateurs au niveau (sub)sectoriel devient une pratique de plus en plus courante. Des approches sectorielles, des financements en panier commun, des fonds fiduciaires, des stratégies pays communes et cadre partenariaux (par exemple pour l'aide budgétaire) émergent de plus en plus ».*[2975]

Naturellement, la Commission, bien qu'elle ne manque généralement pas de souligner les problèmes dans ses rapports,[2976] n'est pas l'observateur le plus objectif. Néanmoins, la systématisation de la coordination européenne nous a été confirmée lors de nos entretiens, et ce même avant l'adoption du Code de Conduite : *« to my knowledge, we have EU coordination – that is to say, at least regular meetings and sharing of information, but usually more, such as thematic working groups, joint analysis, common roadmaps- almost everywhere, and it's starting to lead to more and more joint initiatives, whether strictly in the EU context or with other donors »*.[2977] L'on ne peut prétendre ici procéder à un inventaire exhaustif, fondé sur des expériences et des témoignages de terrain, de ces multiples initiatives d'harmonisation des actions de l'UE dans les pays partenaires. L'on se contentera de mettre en lumière certains progrès et initiatives concrètes -outre celles déjà mentionnées dans notre second chapitre-[2978] qui permettent à l'Europe de s'ériger en pionnière et en laboratoire d'un modèle de division du travail, possible fer de lance d'un processus *donorwide*.

[2973] Voir *supra*, Chapitre II : Conclusion
[2974] ENGEL Paul, KEIJZER Niels. "In risk of a two-speed Europe", *D+C Focus*, February 2008.
[2975] COMMISSION EUROPÉENNE. *Boîte à outils…op cit*, p.6.
[2976] SEC(2008)435, *op cit* ; SEC(2009)443, *op cit* ; *Aid effectiveness agenda : the benefits of a European Approach… op cit.*
[2977] Entretien dans une Représentation permanente.
[2978] Notamment le Fonds Fiduciaire Infrastructures, le Réseau des Praticiens et le Réseau EUNIDA.

A. Des initiatives pionnières

Nous avons évoqué plus haut le problème du manque d'informations disponibles et centralisées en matière d'activités d'aide. Cette absence de transparence complique singulièrement la division du travail entre bailleurs car, fondamentalement, il est difficile, voire parfois impossible, de savoir ce qu'il y a à diviser. En outre, l'incapacité des donneurs à fournir aux pays partenaires des informations détaillées sur leurs engagements (en cours et à venir) constitue un obstacle majeur à l'appropriation et à l'élaboration de stratégies nationales de développement fondées sur des flux d'aide prévisibles. À Paris puis à Accra, les donateurs se sont donc engagés à *« améliorer la transparence de l'aide [en] diffusant régulièrement des informations détaillées et actualisées sur le volume et l'affectation (…) des dépenses consacrées au développement » ».*[2979] Pour les bailleurs comme pour les bénéficiaires, déterminer « qui fait quoi ? » dans le monde de l'aide constitue donc un enjeu crucial, et une première étape indispensable sur la voie d'une meilleure efficacité de l'aide.

La polémique au Conseil en 2005 sur l'*Atlas des donateurs* illustre la difficulté de la tâche, la perspective du partage et de la dissémination d'informations, même d'ordre général, provoquant de vives résistances.[2980] Depuis lors cependant, *« Member States have become more keen on EU division of labour. So the 2008 Donor Atlas is more detailed, and the next one will probably be even more detailed ».*[2981] En effet, le 'mapping' des activités de développement de l'UE (Commission comme États Membres) a significativement progressé en l'espace de deux ans. L'*EU Donor Atlas 2008* se présente désormais un instrument interactif,[2982] divisé en trois volets. L'*EU Donor Atlas 2008 Global* est une version actualisée et approfondie du précédent, qui propose un aperçu global de la répartition de l'APD européenne par région, canal, secteur et thème. L'*EU Donor Atlas 2008 Regions* offre *« a complete and detailed mapping of EU donors activities in four regions : Western and Southern Africa, South-East Asia and Central America ».*[2983] Grâce à cet outil, l'on peut obtenir des informations précises -montant de l'APD, part relative, degré de fragmentation et de sélectivité, personnel employé- sur les activités par régions, par pays et par secteurs des bailleurs de l'UE, pris collectivement ou 'individuellement'.[2984] Enfin le *First Benchmarking of EU Aid* est un instrument visant à *« identify performance benchmarks for the EU's support to countries in situation of*

[2979] *« …de façon à permettre l'établissement de budgets plus exacts, la tenue d'une comptabilité plus fidèle, et une vérification des comptes plus précise par les pays en développement »* Programme d'Action d'Accra, §24.
[2980] Voir *supra*, p. 434.
[2981] Conversation informelle à la Commission, 2008.
[2982] *EU Donor Atlas 2008*, http://development.donoratlas.eu/
[2983] *Ibid.* Des informations moins détaillées sur les autres bailleurs internationaux sont également incluses.
[2984] Les informations détaillées ne sont disponibles que pour l'UE15 et la CE.

fragility »[2985] en comparant les activités de développement et les performances des États membres et de la Commission dans les États fragiles.[2986]

L'enrichissement des *Atlas*, mené sous l'égide de la Commission, peut ainsi être interprété comme le signe de la disposition croissante des acteurs européens à partager et à diffuser l'information, contribuant ainsi à une plus grande transparence et à une meilleure visibilité des activités de l'Union. En ce sens, l'*Atlas 2010*, qui est actuellement en cours de préparation, marque un nouvel approfondissement du processus. Il fonctionnera sur le même modèle que l'*Atlas 2008*, mais sera cette fois *« transformed from a snapshot picture at a given moment to a living tool »*.[2987] L'ambition est d'en faire un instrument connecté aux bases de données existantes,[2988] afin qu'il soit constamment mis à jour. Des informations sur la coordination de la programmation et de la mise en œuvre, ainsi que sur la complémentarité des actions de l'UE, doivent être incluses.[2989] Parallèlement, un *Atlas de la coopération décentralisée* est également en préparation.[2990]

Ces *Atlas* ne visent pas seulement à informer ; ils sont conçus dans le but d'*« assist the European Commission and the EU Member States in their planning and programming of their aid »*.[2991] Le *« detailed mapping of donor activities »* doit pouvoir guider la mise en œuvre, en permettant d'identifier les besoins et les engorgements, les doublons et les complémentarités. C'est d'ailleurs pourquoi certains EM résistaient en 2005 au 'mapping', qu'ils percevaient comme une menace potentielle. En ce sens, l'évolution est notable, d'autant qu'elle commence à se décliner au niveau local. En effet, plusieurs délégations de la Commission ont impulsé et coordonné l'élaboration de '*Livres Bleus' (Bluebooks)*, qui fournissent des informations sur les activités d'APD de l'UE (CE et EM) dans les pays partenaires.[2992] Le *Livre Bleu* du Vietnam par exemple, qui est réactualisé chaque année, propose dans sa version 2009[2993] un panorama quantitatif (montants, allocations) et qualitatif (orientations politiques, processus de coordination et d'harmonisation, cohérence des

---

2985 *EU Donor Atlas 2008*, http://development.donoratlas.eu/

2986 Le benchmarking inclut des informations sur l'APD, mais aussie sur les contributions (financières et humaines) aux opérations de sécurité et de *peacekeeping,* les relations commerciales et migratoires

2987 *Terms of Reference : an update of the EU Donor Atlases 2010.* [Document interne de la Commission].

2988 CAD, Banque Mondiale, ONU, éventuellement EM. A priori, la Commission serait chargée de centraliser les informations et d'assurer la mise à jour [*Ibid*].

2989 EUROPEAID. *Terms of Reference : an update of the EU Donor Atlases 2010.*

2990 *Ibid.*

2991 *Ibid.*

2992 *Blue Book 2009. Union européenne- Aide publique au développement au Cambodge*, 2009, 40p [www.delkhm.ec.europa.eu/] *EU Blue Book 2009. European Union Development Cooperation Activities in Vietnam*, 111p [www.delvnm.ec.europa.eu/]; *EU Blue Book 2008. European Union Development Cooperation Activities in Pakistan*, 29p. [www.delpak.ec.europa.eu/] ; *EU Blue Book 2008. European Union Development Cooperation Activities in Nicaragua,* [http://nic.odadata.eu/] ; *EU Blue Book Ethiopia* [http://www.deleth.ec.europa.eu/]. L'énumération n'est probablement pas exhaustive ; nous avons échoué à obtenir une liste globale, et avons du consulter les sites des delegations, sachant que toutes les delegations n'ont pas de site, et que tous les sites ne sont pas mis à jour [ou ne fonctionnent pas: nous avons pu consulter le *Bluebook* de l'Éthiopie début 2009, mais le lien est désormais invalide. Nous avons contacté la délégation, sans réponse].

2993 *EU Blue Book 2009. European Union Development Cooperation Activities in Vietnam*, 2009, 111p.

politiques…) des activités de l'UE, ainsi qu'un profil individuel des bailleurs de fonds européens opérant dans le pays. À la fois brochures promotionnelles contribuant à la visibilité de l'UE et « *useful tools to establish baselines with a view of operationalizing the implementation of the EU Code of Conduct* »,[2994] les *Livres Bleus* permettent donc d'incarner l'Europe dans les pays partenaires et de faire état du positionnement de ses donateurs sur le terrain.

Au Nicaragua et au Mozambique, l'initiative a pris une autre ampleur, avec l'élaboration de deux bases de données - l'ODAMOZ[2995] et l'ODANIC[2996]- recensant l'ensemble des activités d'APD dans le pays. Le cas du Mozambique *« provides an example of good practice in donor harmonisation and an example of EU-wide (and subsequently even broader) leadership role provided by the delegation »*.[2997] À l'origine en 2004, c'est le gouvernement mozambicain qui demande aux bailleurs de fournir des informations régulières et détaillées sur leurs déboursements. La requête est problématique pour la délégation de la Commission (DELMOZ), qui gère une multiplicité de lignes budgétaires aux calendriers divers. En quête d'une solution pérenne et efficace, la DELMOZ recrute un consultant dans le cadre de l' « Initiative pilote de l'UE pour la coordination et l'harmonisation », et le charge de créer un *« European Union Database Information System »* inventoriant les déboursements et activités de tous les bailleurs UE présents au Mozambique. Lancée en 2005, l'*EU Database* s'ouvre rapidement aux autres bailleurs, afin d'appliquer les engagements de la *Déclaration de Paris*. En 2006, elle fusionne avec l'*UN Project Database* et devient l'ODAMOZ. Cette base de données interactive et accessible en ligne inclut désormais les détails de 1254 projets,[2998] mis en œuvre par 34 bailleurs bilatéraux et multilatéraux, dont 14 bailleurs UE (la CE et 13 EM).[2999] En outre, les donateurs ont chacun élaboré en 2006 un Atlas complet de leurs activités, incluant des prévisions pour la période 2007-2010 ; le *Mozambique Donor Atlas 2008*[3000] offre un panorama global à partir de ces données. Chaque bailleur est responsable de la mise à jour trimestrielle -calée sur le calendrier budgétaire du Gouvernement du Mozambique- des informations sur ses activités,[3001] ainsi que de la mise en ligne de ses rapports de suivi et de mise en œuvre.[3002] Fin 2006, la gestion de l'ODAMOZ a été transférée au

---

[2994] AFRIN Nadia. *Interview with Bernard Petit*, 6 August 2009, www.zunia.org
[2995] *Official Development Assistance to Mozambique Database* : http://www.odamoz.org.mz
[2996] *Official Development Assistance to Nicaragua Database* : http://nic.odadata.eu/
[2997] ROCHA MENOCAL, HANDLEY, GRAVES, *op cit*, p.45.
[2998] Il existe 25 champs d'informations pour chaque projet, de la description au financement, en passant par la contribution aux OMD [Voir *ODAMOZ Glossary*, in « Downloads »]
[2999] Bailleurs UE : CE + AT, BE, DK, FI, FR, DE, IE, IT, NL, PT, ES, SE, UK. Autres bailleurs bilatéraux : Canada, Japon, Norvège, Suisse, États-Unis (USAID+MCC). Bailleurs multilatéraux : BAD, BM, 13 agences de l'ONU. Bailleur décentralisé : Région Flandres.
[3000] http://www.odamoz.org.mz/ « Downloads »
[3001] http://www.odamoz.org.mz/ « Update timeline » et « Responsibility ».
[3002] http://www.odamoz.org.mz/ « Downloads »

Gouvernement du Mozambique, afin de favoriser l'appropriation. Elle est néanmoins toujours financée principalement par la Commission (qui fournit également une aide technique à la gestion)[3003] avec le soutien de l'ONU et du gouvernement néerlandais.

« Based on good practices in Mozambique (ODAMOZ) and the EU Blue Book in Vietnam »,[3004] une expérience similaire est lancée en 2007 au Nicaragua. L'initiative vient cette fois du DFID, qui finance la conception de l'*EU Bluebook Nicaragua* et de la base de données ODANIC.[3005] Originellement conçue comme un instrument européen, l'ODANIC est, comme l'ODAMOZ, étendue rapidement aux autres bailleurs, *« in the spirit of increasing aid harmonization»*.[3006] À ce jour, elle recense les informations sur 660 projets menés par 18 bailleurs.[3007] Pour chaque projet, outre les données basiques, des informations sont incluses par exemple sur le lien avec la stratégie-pays, le financement prévu jusqu'en 2011, les cofinancements éventuels, la contribution aux OMD et à la défense de l'environnement…[3008] L'objectif affiché est ainsi de *« facilitate donor coordination, aid transparency, and the management of aid information in Nicaragua »*[3009] en fournissant des informations qualitatives et quantitatives précises. La gestion de la base n'a pas été transférée au gouvernement partenaire, comme c'est le cas au Mozambique. Néanmoins, des discussions sont en cours *« to link ODANIC to the government of Nicaragua's own aid information management system »*.[3010]

Ces deux initiatives pilotes sont importantes, à plusieurs égards. D'une part, elles contribuent à une meilleure transparence -et donc efficacité- de l'aide, et facilitent le suivi et l'appropriation par les bénéficiaires. D'autre part, elles démontrent la capacité de l'Union (que l'élan soit donné par la Commission ou par un État membre)[3011] à s'appuyer sur sa propre coordination pour galvaniser le processus *donorwide* d'harmonisation[3012] et apporter une contribution utile au pays partenaire.[3013] Dans la même veine, la Commission est en train de

---

3003 La CE finance des séminaires de formation et de remise à niveau, ainsi que la présence régulière d'un consultant visant à soutenir le gouvernement dans la gestion de la base [Entretien].
3004 http://nic.odadata.eu/ « About ODANIC ».
3005 L'ODANIC est désormais financée principalement par le DFID, avec le soutien de l'Ambassade danoise.
3006 http://nic.odadata.eu/ L'ouverture a lieu dès 2008 [« About ODANIC »].
3007 Bailleurs UE : CE + At, DK, FI, FR, DE, IT, LU, NL, ES, SE, UK. Autres bailleurs bilatéraux : Canada, Islande, Norvège, Suisse. Bailleurs multilatéraux : Banque Interaméricaine de Développement, BM.
3008 Voir *ODANIC Glossary* in « Help ». Il existe 35 champs d'informations par projet.
3009 *Aid transparency tool launched to improve donor coordination in Nicaragua*, 25/11/09, www.developmentgateway.org/
3010 http://nic.odadata.eu/ « About ODANIC ».
3011 L'ODANIC est désormais financée par le DFID et l'Ambassade danoise à Managua.
3012 Il convient de remarquer que tous les bailleurs ne participent pas à ces initiatives. Au Mozambique par exemple, des bailleurs tels que la Chine, la Corée du Sud, le Brésil, la Russie ou l'Inde se tiennent à l'écart. Néanmoins, dans la sphère des bailleurs 'traditionnels', l'initiative de l'UE recueille le soutien et la participation d'acteurs majeurs tels la Banque mondiale, les États-Unis ou l'ONU.
3013 Il existe bien sûr d'autres initiatives de recensement des projets d'APD. L'OCDE, le PNUD et la Banque Mondiale financent ainsi la base de données AIDA, *« the largest online directory of ODA activities »*. [http://aida.developmentgateway.org/] L'ODAMOZ et l'ODANIC s'inscrivent dans une logique quelque peu

développer la base TR-AID (Transparent Aid), *« an information gathering system to support sharing of information across major international donors with the aim to using funds most effectively »*.[3014] En centralisant et en partageant l'information, l'objectif est de favoriser la division du travail au niveau *donorwide*. Ces exemples de 'bonnes pratiques', illustrent la complémentarité potentielle des deux processus (UE et *donorwide*), servant ainsi l'argumentaire en faveur du 'premier cercle' européen et confirmant de manière tangible le leadership 'modèle' de l'UE.

B. Les signes d'une européanisation croissante sur le terrain

Malgré les nombreux obstacles, l'on observe certains progrès concrets dans la mise en œuvre de l'agenda international de l'efficacité de l'aide, notamment par le biais d'une meilleure division du travail à l'échelle européenne. Un certain nombre de changements ont été effectués par les bailleurs européens -la Commission montrant souvent l'exemple- afin d'appliquer les engagements pris à Paris et Accra, ainsi que le *Consensus* et le *Code de Conduite*.

Le recours croissant à l'aide budgétaire comme solution

En premier lieu, dans le but de limiter la prolifération et de favoriser l'appropriation, les membres de l'UE se sont engagés dans le *Consensus* à faire transiter une part croissante de leur APD par le biais de l'aide budgétaire,[3015] qu'elle soit générale (ABG)[3016] ou sectorielle (ABS).[3017] Sous l'égide du Commissaire Michel, la Commission s'est ainsi engagée à en faire la *« modalité d'aide privilégiée »*,[3018] en *« faisant passer le niveau d'aide budgétaire de 20% de nos financements à 50% »*.[3019] En 2008, la proportion d'APD communautaire accordée sous forme d'appui budgétaire est d'environ 39%, c'est-à-dire 27% de l'APD inscrite au budget et plus de 50% du FED.[3020] Les « Contrats OMD » lancés en 2008, et déjà noués avec sept pays partenaires pour un montant total d'1,8 milliards€, constituent à ce titre une modalité innovante d'appui budgétaire à laquelle participent des États Membres, et qui permet une prévisibilité sur le long terme (six ans).[3021]

---

différente, fournissant également un certain nombre d'informations qualitatives, et s'insérant dans le contexte national en collaboration avec le pays partenaire. Les deux démarches sont donc véritablement complémentaires.

[3014] *TR-AID Flyer* : www.dev-practitioners.eu/fileadmin/...of.../TR-AID_flyer.pdf . Voir aussi SEC(2009)443, p.11.

[3015] *Consensus…op cit, §26* : « Lorsque les circonstances le permettent, le recours à l'aide budgétaire générale ou sectorielle devrait s'intensifier de manière à renforcer l'appropriation, à soutenir la responsabilité et les procédures nationales des partenaires, à financer les stratégies nationales de réduction de la pauvreté (…) et à promouvoir une gestion saine et transparente des finances publiques ».

[3016] L'ABG « représente un transfert vers le Trésor Public, destiné à soutenir une politiques et stratégie de réforme ou de développement national » [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/index_fr.htm]

[3017] L'ABS « représente un transfert vers le Trésor Public destiné à soutenir un programme sectoriel ». [Ibid]

[3018] EUROPEAID. *Rapport 2009…op cit*, p.128.

[3019] COMMISSION EUROPÉENNE. *L'appui budgétaire. Et si on essayait le respect et la confiance ?,* 2008, p.5.

[3020] EUROPEAID. *Rapport 2009…op cit*, p.129.

[3021] Voir *supra*, p. 258. Les 7 contrats noués en 2009 : Burkina Faso, Ghana, Mali, Mozambique, Rwanda, Ouganda, Zambie, pour un montant collectif de 1,8 milliards€. [SEC(2009)443, *op cit*, p.17]. La Belgique et le Royaume Uni ont

En outre, l'appui budgétaire communautaire est généralement fourni dans le cadre d' « appuis budgétaires conjoints », c'est-à-dire en collaboration avec d'autres bailleurs. Des « groupes de bailleurs » visant à coordonner les programmes d'appui budgétaire sont constitués dans un nombre croissant de pays,[3022] et la Commission, étant donnée sa position de pointe sur le sujet, *« plays an important role in many»*.[3023] Surtout, de nombreux États membres sont impliqués, ce qui confère une forte coloration européenne à ces initiatives. Au Nicaragua par exemple, l'appui budgétaire conjoint est fourni par six bailleurs européens (CE+ DE, FI, NL, SE, UK) en partenariat avec la Norvège et la Banque Mondiale[3024] ; au Burkina, ce sont également six bailleurs UE (CE+ BE, DE, DK, FR, NL) qui coopèrent avec la Suisse, la BAD et la BM. Le Mozambique constitue l'un des (sinon le) exemples les plus aboutis de recours à cette modalité innovante de vectorisation de l'aide : un groupe de dix-neuf bailleurs bilatéraux et multilatéraux (le G19) fournit un appui budgétaire conjoint afin de soutenir la mise en œuvre de la *« Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta »* (PARPA ou PRSP) élaboré par le gouvernement.[3025] La BAD, la BM, le Canada, la Norvège et la Suisse apportent ainsi leurs financements aux côtés de quatorze bailleurs européens (CE+ AT, BE, DE, DK, ES, FI, FR, IE, IT, NL, PT, SE, UK), qui représentent en 2009 plus de 67% des contributions.[3026] Le large contingent européen - qui s'est généralement préalablement coordonné - participe en outre activement aux groupes de travail et au *Performance Assessment Network* communs, ce qui permet à l'Europe de peser tant face aux autres bailleurs qu'aux pays partenaires.[3027] En ce sens, la participation aux processus *donorwide* ne dissout pas forcément l'influence européenne, mais peut au contraire la démultiplier.

L'européanisation des pratiques

Par ailleurs, l'Europe s'affirme également sur le terrain par le biais du recours croissant aux cofinancement et aux coopérations déléguées, dont le développement est indispensable à la mise en œuvre d'une véritable 'division du travail européenne'. Là encore, la Commission joue un rôle d'impulsion : afin de favoriser les initiatives dans ce domaine, elle a révisé et simplifié ses

---

exprimé un intérêt pour le cofinancement de ces Contrats. Au niveau national, des EM comme les Pays-Bas (25%), le Royaume-Uni (38%) ou l'Irlande (42%), l'Allemagne ou le Luxembourg fournissent une part substantielle de leur APD par le biais d'approches-programmes ou d'appui budgétaire [SEC(2009)443, *op cit*, p.12].

3022 Il est difficile d'obtenir une liste exhaustive. L'on peut notamment citer l'Éthiopie, le Bénin, le Burkina Faso, la Bolivie, le Ghana, le Kenya, le Kirghistan, le Malawi, le Mozambique, le Nicaragua, le Rwanda, le Sénégal, la Tanzanie, et l'Ouganda [CAD. *Compendium of good practice on division of labour*, 2008, p.21-22 ; SCHMIDT Petra. *Budget support in the EC's development cooperation*, 2006, p.93].

3023 SCHMIDT, *op cit*, p. 97.

3024 CAD. *Compendium of good practice…op cit*, p.71.

3025 Pour plus de détails, voir le site sur le *Programme Aid Partnership* au Mozambique : http://www.pap.org.mz/.

3026 http://www.pap.org.mz/ « Partners »

3027 Entretien avec un ancien membre de la Délégation au Mozambique. Il s'agit d'un pays où la coordination européenne fonctionne bien et *« a un véritable impact sur le processus donorwide »*.

procédures, de manière à remédier à des déficiences et faciliter les opérations conjointes avec les États membres jusqu'alors réticents. Dans la foulée de la rationalisation des instruments de l'assistance extérieure,[3028] un cadre de procédures unifiées (pour le FED et le budget) est ainsi adopté en 2008.[3029] Suite à cette *« simplification sur le plan conceptuel et juridique »*,[3030] la Commission *« a désormais toute liberté pour déléguer des tâches à des instances nationales publiques et privées chargées d'une mission de service public et pour récolter et gérer les ressources d'autres bailleurs de fonds »*.[3031] En d'autres termes, elle peut procéder à des cofinancements (les ressources sont mises en commun au service d'un même projet) et à des coopérations déléguées (les ressources sont déléguées par un mandant à un principal) avec les EM, sous réserve que leurs propres procédures le permettent.[3032]

Pour promouvoir et accélérer le recours à ces modalités conjointes, le Commissaire Michel envoie en mai 2008 une lettre aux 27 Ministres du Développement, *« identifying a number of countries and sectors with potential for delegated cooperation »*.[3033] Selon un bilan établi en mars 2009, ce sont désormais 18 des 27 États membres qui participent ou se préparent à participer à des coopérations déléguées, avec la Commission ou entre eux. Deux autres procèdent à des modifications de leur législation pour pouvoir participer.[3034] En septembre 2009, l'on dénombre 52 accords de coopérations déléguées entre la CE et les EM « dans le pipeline ». Ainsi, 38 accords de délégation de la Commission à un État Membre, pour un montant d'environ 214 millions€, sont prévus.[3035] Par exemple, la CE s'apprête à déléguer 6 millions€ au Royaume-Uni pour un projet de renforcement des capacités de la société civile.[3036] En sens inverse, 14 accords de transfert d'un État membre à la Commission, pour un montant approximatif de 126 millions€, sont annoncés.[3037] Par exemple, l'AFD va déléguer à la CE un projet routier en Haïti.[3038]

La réponse à la proposition communautaire est donc positive, de nombreux EM se montrant désormais prêts à coopérer avec l'auparavant dédaigné bailleur communautaire. En Suède par exemple, *« the government insists on building a closer platform with EC aid »*.[3039] Néanmoins, étant donnée la relative asymétrie dans les transferts actuels (1.7 fois plus de fonds de la CE vers les EM qu'en

---

3028 Voir Annexe X : Cadre financier 2007-2013.
3029 EUROPEAID. *Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures*, 2008, 149p.
3030 EUROPEAID. *Rapport 2009…op cit*, p.132.
3031 *Ibid*, p.132.
3032 Les EM doivent néanmoins subir un audit de leurs procédures opérationnelles avant d'être accrédités à recevoir et gérer des fonds communautaires : en septembre 2009, neuf bailleurs nationaux (AFD, ADA, BTC-CTB, DANIDA, DFID, GTZ, FFW, LUX-DEV, SONA] ont été agrées et trois (PT, NL, FI) sont en attente.
3033 SEC(2009)443, *op cit*, p.7. Voir également : COMMISSION EUROPÉNNE. *Boîte à outils…op cit*, p.4 et 23.
3034 SEC(2009)443, *op cit*, p.7.
3035 Présentation de Koos Richel à EuropeAid, septembre 2009.
3036 SEC(2009)443, *op cit*, p.7.
3037 Présentation de Koos Richel à EuropeAid, septembre 2009.
3038 SEC(2009)443, *op cit*, p.7. L'on ne sait pas si c'est toujours d'actualité après le tremblement de terre…
3039 Entretien dans une Représentation permanente. Le dernier gouvernement en date [gouvernement de centre-droit élu en octobre 2006 et mené par Fredrik Reinfeldt] aurait ainsi donné instruction à SIDA d'intensifier la coopération avec la Commission, afin de *« bridge the gap »* par rapport aux autres partenaires multilatéraux (ONU, BM).

sens inverse), le Directeur d'EuropeAid insiste sur la réciprocité nécessaire du processus, prévenant qu' *« EuropeAid does not want to see a 're-nationalisation' of funds via delegated cooperation »*.[3040] En réponse, le représentant britannique assure que *« DFID wants to be able to channel funds through the EC (and vice versa). Within the next five years, we should aim to do this as much as we currently do with the World Bank. DFID perceives the 're-Europeanisation' rather than 're-nationalisation' of aid as a goal »*.[3041]

Cette (ré)européanisation de l'aide se manifeste déjà sur le terrain, à travers *« a wealth of co-financing experience and expertise amassed within the EU over years of practice »*.[3042] Une étude commanditée par la Commission et publiée en 2007[3043] permet en effet de saisir la diversité des expériences existantes, du financement parallèle à la coopération déléguée, en passant par une déclinaison d'hybrides.[3044] Certaines de ces pratiques s'inscrivent dans le cadre d'alliances établies, que ce soit entre les LMCs ou entre l'AFD française et la KfW allemande. Par exemple, la Suède (partenaire silencieux) délègue ses fonds au Danemark (donateur principal) dans le cadre d'un projet de soutien à l'environnement au Kenya.[3045] *« Partenaires privilégiées »*,[3046] l'AFD et la KfW procèdent à des délégations réciproques : la KfW délègue à l'AFD l'administration de ses fonds dans le secteur de l'éducation au Mali, alors qu'en retour, l'AFD délègue à la KfW dans le secteur des transports au Kenya, ainsi que de l'environnement au Bénin et en Géorgie.[3047]

Si ces partenariats sont institutionnalisés, l'on n'en dénombre pas moins également des coopérations ponctuelles, au gré des situations et des avantages comparatifs. Par exemple, *« the UK delegates funds in many francophone countries to Belgium and France »*[3048] : le DFID mandate ainsi le CTB-BTC belge pour plusieurs projets dans les secteurs du développement rural et des infrastructures routières en RDC, et délègue à l'AFD dans le secteur de l'éducation au Niger.[3049] Les alliances sur le terrain réunissent parfois les acteurs par-delà leurs clivages bruxellois : l'Italie cofinance des programmes avec la Suède et le Luxembourg au Mozambique, et avec le DFID en Sierra Leone.[3050] Le cofinancement est également une modalité privilégiée (dans la mesure où ils

---

3040 Practitioners' Network for European Development Cooperation. *Lunch for Directors and senior personnel at the 2009 European Development Days*, Stockholm, 22 October 2009. [http://www.dev-practitioners.eu]
3041 Ibid.
3042 WILLIBALD Sigrid. *Study on EU co-financing*, November 2007, p.6.
3043 *Ibid.*
3044 *Ibid*, p.39-40.
3045 *Ibid*, p.72.
3046 *Letter of Intent between European Investment bank (EIB), Agence Française de Développement (AFD) and KfW Development Bank (KfW)*, Luxembourg, December 13th 2005. Pour plus de détails, voir le site de l'AFD sur le « partenariat privilégié » avec la KfW. http://www.afd.fr/
3047 *Ibid,* p.73.
3048 SEC(2008)435, *op cit*, p.41.
3049 WILLIBALD, *op cit,* p.52.
3050 CAD. *Compendium of donor reports on implementing the Paris Declaration. Vol. 2 : Donor self-assessments*, 2008, p.58.

trouvent des partenaires)[3051] par les NEM, car cela leur permet *« to financially engage in development cooperation with minimal resources and capacities »*.[3052] Ainsi, Chypre cofinance des projets avec l'Irlande dans le secteur d'éducation au Lésotho, et avec la Belgique dans le secteur de la santé au Mali.[3053] Dans le cadre d'une coopération trilatérale, l'*Agence autrichienne de Développement* (ADA) et *Slovak Aid* cofinancent et mettent en œuvre conjointement des projets dans le secteur des infrastructures en Serbie.[3054] L'on pourrait multiplier les exemples attestant de la diversification des coopérations entre acteurs européens sur le terrain.

Dans son rapport de suivi 2008, la Commission constate ainsi que *« there is extensive involvement in bilateral co-financing, with 21 Member States already engaged to date (…) Albeit for different reasons (ranging from aid effectiveness to resource mobilisation and capacity building) a keen interest prevails among EU actors to cofinance and the level of engagement is set to rise rapidly in the near future »*.[3055] L'on peut logiquement s'attendre à ce que la multiplication (annoncée) de ces initiatives entre Européens conduise à galvaniser l'« Europe » sur le terrain. En effet, par le biais de ces expériences, des acteurs parfois peu enclins à coopérer sont amenés à faire l'apprentissage d'un « nous » européen plus inclusif. Le représentant d'un LMC nous confie ainsi que *« we had a cofinancing experience with a fellow EU Member State we thought we'd never cooperate with, and it surprisingly went very well. Since then, we've tried to do more together on the ground in that specific partner country, and to maybe look for common projects elsewhere »*.[3056] La socialisation opère sur le terrain de même qu'elle opère à Bruxelles, et des liens de coopération surprenants, souvent fondés sur des affinités personnelles, peuvent ainsi se nouer. De ces coalescences ponctuelles peuvent émerger de véritables partenariats, comme c'est le cas entre l'Autriche et la Slovaquie suite à la collaboration en Serbie : *« the cofinancing experience instigated synergy effects that go far beyond immediate cooperation at project level, strongly connecting two donors and creating deep mutual understanding »*.[3057] À la suite de ce premier succès, des relations durables se sont instaurées entre les deux agences, un Memorandum of Understanding ayant été signé en 2006,[3058] et renouvelé en 2009.[3059] De nouveaux projets sont déjà financés et mis en oeuvre conjointement en Serbie, au Kenya et en Éthiopie, et d'autres sont à venir.[3060]

[3051] À ce sujet, *voir* Annexe XXIV : Développement et élargissement
[3052] WILLIBALD, *op cit*, p.42.
[3053] *Ibid*, p.42.
[3054] *Ibid,* p.76-78. Cette coopération trilatérale vise également à contribuer au capacity-buiding de *Slovak Aid.*
[3055] SEC (2008)435, *op cit*, p.41-42.
[3056] Entretien dans une Représentation permanente.
[3057] WILLIBALD, *op cit*, p.78.
[3058] *Memorandum of Understanding between the Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republik and the Austrian Development Agency concerning the cofinancing of development projects in third countries and other development activities 2006-2008,* January 2006.
[3059] *« On 21 January 2009, a Memorandum of Understanding was signed between Agency and the Austrian Development Agency (ADA), by which the Austrian partner undertook to co-fund development projects implemented by Slovak entities up to the amount of EUR 1.5 million in the 2009-11 period. The memorandum will enable joint implementation of Slovak and Austrian development*

Or, c'est par le biais de ces expériences de l'européanisation 'par le bas', entre des constellations changeantes d'acteurs, que peuvent graduellement se tisser les liens de confiance indispensables à mise en œuvre d'une véritable division du travail entre Européens. Il s'agit par essence d'un processus de long terme, dont l'on ne détecte aujourd'hui que les prémices. Il est néanmoins crucial, car il conditionne l'ancrage du « nous » sur le terrain, et par là le succès d'une division du travail qui permette à l'Europe d'agir et de peser en tant que telle, et de s'imposer alors comme une véritable *« puissance dans le développement sur les terrains politique et pratique ».*[3061]

C. L'accélération de l'Europe de la mise en œuvre et ses conséquences

Certaines anecdotes -sans prétendre qu'elles constituent un échantillon représentatif- laissent d'ailleurs entrevoir un changement progressif dans les comportements, dont l'impact sur une réelle rationalisation de la division du travail pourrait être ressenti dans le court/moyen terme. Un coopérant de l'AFD en poste en Afrique nous raconte ainsi que *« depuis l'adoption du Code, on commence à sentir un vrai changement. On voit des choses qu'on ne voyait pas avant. Par exemple, à une réunion de travail récemment, un État Membre et la Commission se sont rendus comptes qu'il y avait doublon entre leurs projets. La Commission a décidé de se retirer au profit de l'EM, et ils réflechissent maintenant à une coopération déléguée ».*[3062] Dans une évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par la France effectuée en janvier 2008, seuls 10% des coopérants français interrogés jugent que *« le Code est peu susceptible d'influencer les modes de faire ».*[3063] Certains relayent des expériences positives du terrain : *« le Code est bien intégré dans les interventions de l'AFD, qui a ciblé trois pôles de concentration. Les responsabilités ont été réparties entre différents pays européens et l'agence est chef de file d'un secteur. Elle est pleinement investie dans la mise en oeuvre ».*[3064] Au niveau politique, un représentant nous confie *« qu'on commence lentement et péniblement à comprendre que la visibilité c'est pas le drapeau, mais les résultats, et la complémentarité européenne est le meilleur moyen pour y arriver ».*[3065] En outre, l'apprentissage de la coordination européenne peut contribuer à améliorer la perception de sa valeur ajoutée : au Cambodge par exemple, *« interviewees commented that they had initially been dubious of the added value of European specific initiatives. However, most were now starting to see the potential benefits. As an established political grouping, the EU (…) can at times be very valuable and may be a useful starting point for broader donor*

---

assistance projects, hand in hand with the building and strengthening of Slovak Aid capacities through the training and study stays of its employees in ADA.". [*National programme for Slovak Official Development Assistance for 2009*, p.15]

3060 BRENCIC Marek. *Slovak Aid : Presentation during the Romanian Development Camp*, September 2009.

3061 Entretien dans une Représentation permanente

3062 Conversation informelle avec un(e) employé(e) de l'AFD.

3063 *Ibid*, p.26.

3064 *Ibid*, p.81.

3065 Entretien dans une Représentation permanente.

harmonisation ».[3066] L'on observe un tel processus au Ghana et au Mali, où les discussions initiales européennes sur une éventuelle programmation conjointe ont finalement lancé et stimulé un processus *donorwide*, débouchant sur l'adoption des *Joint Assistance Strategies* (JAS/SCAP).[3067]

Dès lors, malgré les obstacles et les résultats insatisfaisants, les États membres et la Commission ne cessent de prendre de nouveaux engagements, comme en témoigne le lancement de l'*« EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity »* (Initiative Fast Track), menée sous l'égide de la Commission et de l'Allemagne. Comme son nom l'indique, cette initiative pilote vise à accéler la mise en œuvre du *Code* dans un certain nombre de pays sélectionnés, par le biais de la coopération systématique entre bailleurs européens et de l'expérimentation d'arrangements *« under which an EU donor assumes responsibility for facilitating the discussions on division of labour among donors and partner country at both headquarter and country level ».*[3068] L'expérience repose donc sur le volontariat de donateurs UE qui se proposent pour jouer le rôle de chef de file (donateur principal) ou de soutien (donateur secondaire) dans le dialogue avec un (ou des) pays partenaire(s). En conséquent, la liste des États Membres y participant évolue, de même que celle des pays où se déroule l'initative.[3069] En novembre 2009, l'Initiative est mise en œuvre dans 32 pays partenaires[3070] par 14 États Membres[3071] ainsi que la Commission :

Bailleur UE	Donateur principal	Donateur secondaire
Commission européenne	Bangladesh (avec NL), Éthiopie, Nicaragua, Tanzanie, Vietnam.	Bolivie, Bénin, Burundi, Cambodge, République centrafricaine, Ghana, Haïti, Laos, Malawi, Mali, Mozambique, Zambie.
Allemagne	Burkina Faso, Cambodge, Ghana, Sierra Leone (avec IE), Zambie.	Cameroun, Mozambique, Tanzanie, Ouganda.
Belgique	Burundi	
Danemark	Bénin, Bolivie (avec ES), Kenya.	Bangladesh, Burkina Faso, Cambodge, Ghana, Mozambique, Nicaragua, Tanzanie.
Espagne	Bolivie (avec DK), Haïti.	
France	République centrafricaine, Cameroun, Madagascar, Mali (avec NL).	Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Sénégal, Vietnam.

[3066] ROCHA MENOCAL, HANDLEY, GRAVES, *op cit*, p.28.
[3067] SEC(2008)435, *op cit*, p.16. Pour le cas du Mali, cela nous a été confirmé au cours de deux conversations. Une mission récente de la Commission en Éthiopie souligne également le rôle positif joué par les initiatives européennes dans la coordination donorwide : *« Other donors in Ethiopia recognise the lead role of the EC in the division of labour process. Th impact of the EC aid effectiveness consultant, with support and facilitation from the delegation, has been impressive, both among the wider community and with the government ».* [*Combined DG DEV and DG AIDCO Mission Report « Aid effectiveness and division of labour », Mission to Ethiopia, 1-4 December 2008*, document interne à la Commission].
[3068] 15912/09. *Conclusions du Conseil sur un cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide*, 18 novembre 2009, p.7.
[3069] *« La liste des pays bénéficiant de l'Initiative fast Track reste ouverte à d'autres pays et aux donateurs principaux et secondaires de l'UE. Les États Membres qui ne se sont pas encore déclarés disposés à jouer un rôle de chef de file ou de soutien au stade actuel mais qui souhaiteraient le faire ultérieurement sont encouragés à le faire ».* [*Ibid*, p.7].
[3070] Albanie, ARYM, Bangladesh, Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cameroun, Éthiopie, Ghana, Haïti, Kenya, Laos, Madagascar, Malawi, Mali, Moldavie, Mongolie, Mozambique, Nicaragua, Ouganda, République centraficaine, République kirghize, Rwanda, Sénégal, Serbie, Sierra Leone, Tanzanie, Ukraine, Vietnam, Zambie.
[3071] BE, CZ, DE, DK, ES, FR, IE, IT, LU, NL, PT, SE, SI, UK.

Irlande	Sierra Leone (avec DE).	Éthiopie, Mozambique, Ouganda, Tanzanie, Vietnam.
Italie	Albanie	Bolivie, Éthiopie, Kenya, Mozambique, Sénégal.
Luxembourg		Nicaragua, Burkina Faso
Pays-Bas	Bangladesh (avec CE), Mali (avec FR), Mozambique	Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Burundi, Ghana, Mozambique, Nicaragua, Sénégal, Tanzanie, Ouganda, Zambie
Portugal		Mozambique
République tchèque		Mongolie, Moldavie
Royaume Uni	République kirghize, Rwanda	Éthiopie, Kenya, Moldavie, Sierra Leone
Slovénie	République de Macédoine (ARYM)	
Suède	Serbie, Ukraine.	Bangladesh

D'après un membre de la DG DEV, *« l'Initiative Fast Track est un test grandeur nature pour la division du travail à échelle européenne, mais aussi internationale. C'est l'initiative la plus ambitieuse et la plus aboutie en la matière ».*[3072] Un premier (bref) rapport de suivi de sa mise en œuvre,[3073] publié en janvier 2009, tire un bilan plutôt mitigé : d'après le Conseil et la Commission, *« the monitoring exercise showed that some progress has been made in operationalising and implementing the Code. Donor mapping, lead donor arrangements, and delegated cooperation have become a reality (…) There is a strong perception that the quality of dialogue has improved (…) and some indication of a decrease of transaction costs for partner countries [but] despite these efforts, progress has been slower than expected ».*[3074] En conséquence, le Conseil adopte en novembre 2009 des <u>*Conclusions sur un cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide*</u>, dont l'un des objectifs est d'*« accélérer l'Initiative Fast Track relative à la division du travail ».*[3075] En premier lieu, les acteurs sont enjoints à *« compléter avant fin 2009 le réseau de donateurs principaux ou secondaires (…) afin de soutenir la prise de décision et le dialogue ».*[3076] En termes d'engagement concrets et datés, les donateurs principaux doivent « *élaborer avant le 31 mars 2010 un plan d'action et un calendrier communs par bénéficiaires de l'Initiative Fast Track pour la mise en œuvre de la division du travail ».* Ils sont également chargés de *« favoriser un échange de vues sur la programmation commune (…) et de chercher à élaborer des stratégies d'aide conjointe dans tous les pays partenaires de bénéficiant de l'Initiative Fast Track ».* [3077] Au terme de l'évaluation de ces premiers efforts, la Commission et les États Membres *« recenseront, d'ici à juillet 2010, un nombre restreint de pays dans lesquels l'UE s'emploiera à mettre en œuvre la programmation commune avec comme objectif d'en assurer le bon fonctionnement avant 2014 ».*[3078]

[3072] Entretien à la DG DEV.
[3073] *Monitoring Report: EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity…op cit.*
[3074] SEC(2009)1264. *Joint Paper Commission/Presidency. An operational framework for the EU to promote aid effectiveness*, p.5-6.
[3075] 15912/09. *Conclusions du Conseil sur un cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide*, 18 novembre 2009, p.7.
[3076] *Ibid*, p.7. En novembre 2009, il manque encore un donateur principal dans 3 pays (Laos, Ouganda, Sénégal).
[3077] 15912/09. *Conclusions du Conseil sur un cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide*, p. 8-10.
[3078] *Ibid*, p.11.

Il est bien sûr impossible de prédire si ces engagements seront tenus. Néanmoins, l'*Initative Fast Track* est importante car elle constitue une expérience unique de partage réciproque et systématique des rôles et des responsabilités au sein d'un collectif de bailleurs. Elle permet de tester des modalités de division du travail à grande échelle, et non pas seulement dans le cadre d'arrangements *ad hoc*. En ce sens, même si sa mise en œuvre laisse à désirer, elle constitue une initative pionnière qui permet à l'Europe de consolider son statut de leader dans le domaine crucial de l'harmonisation. Il est à cet égard frappant de constater que l'immense majorité des bonnes pratiques érigées en exemple dans les divers rapports et évaluations du CAD sont européennes, soit dans le cadre collectif de l'UE, soit dans le cas particuliers des États Membres.[3079] Le *Code de conduite* en particulier est systématiquement mentionné comme *« a progress (…) of particular importance ,*[3080] voire le seul réel progrès :*« evaluations do not suggest any backsliding on harmonisation, but neither do they indicate any overall trend toward progress, with the exception of the EU Code of Conduct, seen as having strong potential to bring further harmonization ».*[3081] Néanmoins, les risques de cette harmonisation à l'échelle européenne sont également soulignés : *« Partner countries expect harmonisation to be led by themselves, and to follow and support alignment to their systems. Giving excessive priority to harmonization among donors is thus increasingly seen as running counter to ownership. It remains to be seen how an important mechanism such as the EU Code of Conduct will manage these potential risks ».*[3082]

L'on touche ici à un point essentiel que nous n'avons pas encore abordé, à savoir la réaction des pays partenaires face à la perspective d'une 'unification' de l'Europe sur le terrain. Dans l'Initiative Fast Track par exemple, le donateur principal, fort du poids de l'Union qu'il représente a (entre autres) pour rôle de *« s'engager activement aux côtés du gouvernement du pays partenaire pour promouvoir la division du travail [et] aider le pays partenaire à prendre en main la définition des priorités nationales ».*[3083] Théoriquement donc, il s'agit d'un 'soutien' et d'un 'partenariat', puisque *« les initiatives de l'UE concernant une meilleure division du travail ont pour objectif la maîtrise du processus par le pays partenaire ».*[3084] Cependant, analysant la relation ambivalente entre division du travail et paradigme du partanariat, Schulz remarque que *« the development of national capacities requires long-term investment ; however, there is a certain pressure for the EU to advance an initiative to build its common development policy. This situation could incentivise the deployment of the donor community without greater*

[3079] Voir par exemple : CAD. *Aid effectiveness. A progress report on implementing the Paris Declaration*, 2008, p.71-85. Outre les exemples UE, seul les Nordic Plus (composés majoritairement d'EM) et les processus donorwide (auxquels participe une majorité d'EM) sont mentionnés. Ayant parcouru la littérature du CAD, il est très rare que des exemples issus des 'adversaires' de l'UE, en particulier les Etats-Unis, soient mentionnés.
[3080] *Ibid*, p.77.
[3081] CAD [WOODS Bernard, KABELL Dorte, SAGASTI Francisco, MUWANGA Nansozi]. *Synthesis report on the First phase of the evaluation of the implementation of the Paris Declaration*. Copenhaguen, July 2008, p.20-21.
[3082] *Ibid,* p.35-36.
[3083] 15912/09. *Conclusions du Conseil sur un cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide…op cit*, p.8.
[3084] 9558/07. *Conclusions du Conseil sur le Code de conduite de l'UE…op cit*, p.2.

involvement of the recipient countries ».[3085] Trop d'harmonisation trop vite peut donc nuire au processus d'appropriation, voire l'invalider totalement.[3086] En ambitionnant de se contruire *par* le Sud, l'Europe ne se construit pas forcément *avec*, ni *pour* le Sud.

Les échos du terrain font ainsi état des *« réticences des pays partenaires »*[3087] face à une division du travail menée par les bailleurs, et susceptible de leur imposer un dialogue avec une Europe en position de force, puisque non (ou moins) fragmentée.[3088] Les rapports de pouvoir seraient ainsi modifiés, alors que jusqu'ici *« la situation de fractionnement de l'aide européenne leur permet parfois de faire jouer la concurrence afin d'obtenir des financements dans des conditions plus avantageuses ».*[3089] Surtout, par-delà ces jeux de 'diviser pour mieux régner', la perspective d'un 'bloc' européen suscite la méfiance, voire la crainte. À la suite de l'adoption du *Code de conduite*, des consultations tenues dans plusieurs pays (Laos, Bangladesh, Cambodge, Nicaragua, Bolivie) ont souligné son *« donor-driven aspect »* et montré que *« the process of implementing the Code is questioned by the partner countries themselves ».*[3090] En effet, des observations provenant du terrain mettent en lumière la *« weak ownership », « reluctance »*, *« suspiscion »* des bénéficiaires, et leur *« fear of donors ganging up and thus imposition of donor views leading to increased conditionality ».*[3091] Émerge ainsi un paradoxe : trop désunie, l'UE s'est engagée à endiguer sa fragmentation et sa prolifération afin de fournir une aide plus efficace et de favoriser l'appropriation par les pays partenaires ; mais trop unie, (et supposément plus efficace), elle ravive (ou accentue) le soupçon de néocolonialisme[3092] : *« because of its consensus, the EU risks appearing like a donor bloc promoting an often imposed agenda ».*[3093]

[3085] SCHULZ Nils-Sjard. *International Division of Labour: a test case for the Partnership paradigm. Analytical framework and methodology for country studies.* Working Paper n°79, February 2009, p.5.
[3086] Pour une perspective du 'Sud' sur l'impact de l'agenda de l'efficacité de l'aide l'on peut se reporter entre autres à : EUROSTEP. *Nous décidons, vous vous l'« appropriez»*, 2006, 21p ; ALTERNATIVES SUD, numéro spécial *L'aide européenne, : point de vues critiques du Sud,* 2008, vol 15, n°2.
[3087] HUILLERY, *op cit*, p.32 [d'après des enquêtes menées par l'AFD et le BMZ].
[3088] Par exemple, d'après plusieurs entretiens et conversations, la négociation de la SCAP entre bailleurs et partenaires nationaux au Mali aurait été des plus tendues. Le gouvernement aurait refusé plusieurs fois de signer cette stratégie *donorwide* initiée et dominée par les Européens (BE, DE, DK, ES, FR, LU, NL, SE), notamment les Français.
[3089] HUILLERY, *op cit,* p.32.
[3090] SEC(2008)435, *op cit*, p.24.
[3091] SEC(2009)443, *op cit*, p.11.
[3092] La répartition des rôles de donateurs principal et secondaire (la France en Afrique francophone, la Belgique au Burundi, le Portugal au Mozambique) peut d'ailleurs alimenter ces craintes. Schulz va jusqu'à évoquer le risque d'un *« neo-colonialism camouflaged as geographical specialisation »* qui pourrait *« degenerate into a re-edition of colonial partition of poor countries among among European donors (…) as a parallel with the Scramble for Africa in the Berlin Conference in 1884-1885 »* [SCHULZ. *Division of labour among European donors : alloting the pie or committing to aid effectiveness ?...op cit*, p.1 et 6].
[3093] Entretien dans une Représentation permanente.

L'européanisation politique et pratique de la politique de développement, aussi laborieuse et inaboutie soit-elle, soulève ainsi la question de l'émergence potentielle d'une 'Europe-puissance' *dans* et *par* le développement. Forte de son poids financier collectif et de son positionnement politique commun, l'Europe pèse désormais sur la scène internationale du développement, où elle s'impose comme un leader et un 'modèle', ne serait-ce qu'*a contrario* (vis-à-vis des Etats-Unis) ou par défaut (dans la division du travail). Entre mise en scène et mise en œuvre, elle a donc entrepris de se forger un rôle de *« model power »,*[3094] qui exercerait une forme de puissance *soft* par la seule force de son exemple. Cependant, la quête d'une Europe (plus) unie sur le terrain laisse apercevoir le potentiel, mais également les limites, d'une telle stratégie.

D'abord, le caractère janusien de l'européanisation rejaillit sur la mise en œuvre, dont l'efficacité est compromise par la persistance de multiples blocages internes, des plus techniques (l'adaptation des règles et procédures) aux plus fondamentaux (la loyauté au « nous » européen). Si l' « Europe » agit et se présente de plus en plus comme « une » puissance sur la scène politique internationale, sa capacité à faire de même sur le terrain demeure donc (encore) limitée. De plus, lorsque l'Union est véritablement unie, la réaction des bénéficiaires n'est pas forcément favorable : plutôt qu'un partenaire 'exemplaire', elle est parfois perçue comme un bloc puissant, voire menaçant.[3095] Enfin, les évolutions sur le terrain suscitent des interrogations quant à la capacité du 'modèle' (aussi embryonnaire soit-il) à être suivi : si l'UE semble avoir pu enclencher des dynamiques *donorwide* grâce à certaines initiatives pionnières, la portée de son 'exemple' sur le moyen/long terme -qui pourrait par exemple être mesurée par l'adhésion d'autres acteurs aux principes du *Code*- reste à déterminer. Dès lors, il apparaît nécessaire de quitter le terrain pour retourner à nouveau à la 'scène' politique, afin d'y soumettre le 'modèle' au test de la puissance.

[3094] MILIBAND. *Europe 2030 : model power not superpower…op cit.*

[3095] Smith et Laatikainen remarquent ainsi qu'à l'ONU, *« a common EU stance can even spark the automatic opposition of developing countries, because, they perceive the EU as domineering and neocolonial »* [SMITH Karen, VERLIN LAATIKAINEN Katie. *The European Union at the United Nations. Intersecting multilateralism*. Basingstoke : Palgrave McMillan, 2006, p.18].

TROISIÈME PARTIE
La mise en abyme : la « puissance modèle » à l'épreuve

« The EU is not content to simply lead by example :
we are actively challenging the global community to share our ambition ».[3096]

Fondamentalement, c'est la question du fossé *(« gap »)* entre la *« role conception »* (ce que *devrait* être le rôle) et la *« role performance »* (la manière dont il est effectivement joué) de l'Europe dans le développement qui est posée.[3097] Si un décalage est inévitable, son degré d'amplitude affecte le *« role impact »*, c'est-à-dire *« the EU's (in)ability to achieve desired effects ».*[3098] Comme l'indique la citation en exergue du Président Barroso, l'UE entend non seulement « mener par l'exemple » dans le cadre de la gouvernance globale, mais également changer le comportement des autres acteurs en les amenant à suivre ledit exemple. Cette ambition est explicitement affichée dans le domaine du développement, présenté comme une « *composante majeure de l'influence internationale de l'UE et un instrument efficace de son pouvoir d'influence (soft power) ».*[3099]

Or, comme le souligne Cooper, *« at the core of soft power is legitimacy ».*[3100] En effet, le *soft power* consiste à exercer *« authority without force »*[3101] sur les autres acteurs du système international, influençant leurs comportements par l'attraction plutôt que la coercition. En écho, le concept de légitimité renvoie à *« une qualité de pouvoir dont l'acceptation se fonde non sur la coercition comme ressource première, mais sur le consentement libre ».*[3102] La capacité de l'UE à effectivement exercer son *soft power* est donc intrinsèquement dépendante de la reconnaissance de sa légitimité par ceux qui y sont soumis. D'après Vogt, *« the legitimacy and therefore the influence of the EU in the eyes of others (…) is dependent on the nature of its activities and the values that inform them ».*[3103] La légitimité de l'UE tient ainsi d'une part à la perception du caractère 'approprié' (*appropriateness*) des valeurs censées informer

---

[3096] BARROSO José Manuel. *Leading by example: the EU and global governance.* Brussels, 12 May 2009.
[3097] Nous empruntons ces concepts à la *role theory,* sans pour autant en restituer la complexité et la richesse. Pour une application extensive à l'action internationale de l'UE, voir : ELGSTRÖM Ole, SMITH Michael (eds). *The European Union's roles in international politics. Concepts and analysis.* London: Routledge, 2006, p.11-29
[3098] *Ibid*, p.7.
[3099] EUROPEAID. *Rapport 2009…op cit*, p.18. Voir également *supra*, p. 11.
[3100] COOPER Robert. "The goals of diplomacy, hard power and soft power", in HELD David, KOENIG-ARCHIBUGI Mathias (eds) *American power in the twenty-first century*, Oxford: Polity, 2004, p.173.
[3101] *Ibid*, p.173.
[3102] « Légitimité », *in* HERMET, BADIE, BIRNBAUM, BRAUD, *Dictionnaire…op cit*, p.171. Si cette définition permet de mettre en lumière les correspondances évidentes, il convient de noter que *« legitimacy is a complex and elusive concept »* [COOPER, *op cit,* p.173], dont nous ne proposons qu'un aperçu des plus sommaires.
[3103] VOGT, MAYER, *A responsible Europe ?...op cit*, p.5.

son rôle, et d'autre part à sa capacité à effectivement 'performer' selon lesdites valeurs. Dit autrement, la stratégie de « puissance modèle » ne peut fonctionner que si l'acteur qui la promeut est effectivement perçu comme 'modèle/exemplaire', tout en étant capable de démontrer la puissance de son exemple, *« succes being a great legitimizer »*.[3104]

A priori, comme nous l'avons suggéré lors de notre étude de la mise en scène, *« development cooperation is perfectly suited for this kind of legitimating fonction, as it offers the Union an opportunity to show itself to the domestic as well as the international public as a 'force for the good' trying to fight poverty in developing countries in a spirit of solidarity »*.[3105] Cependant, les fissures que nous avons décelées nous imposent de questionner davantage cette hypothèse. Pour ce faire, nous allons emprunter un sentier quelque peu insolite. En effet, plutôt que de chercher à voir si *« deeds match words »*[3106] dans le strict cadre de la politique de développement, nous allons tester la légitimité de l'acteur « Europe » à travers le prisme d'autres politiques. Il peut paraître incongru d'achever une thèse sur la politique de développement de l'Union en réorientant la lumière vers son action dans d'autres domaines, à savoir l'agriculture, le commerce, et la lutte contre le changement climatique. Pourtant, c'est justement de cette action, ou plutôt des synergies avec ces politiques connexes, que dépend en ultime instance la légitimité de l' « Europe du développement ».

En effet, la perception de la valeur ajoutée du « nous » européen dans le développement, nous l'avons vu, est intimement liée au surcroît de cohérence des politiques qui en est attendu,[3107] ainsi qu'à la consolidation espérée d'une capacité collective à gérer les nouvelles menaces.[3108] À ces attentes internes répondent des attentes externes, « le monde » attendant également de l'Union qu'elle mette en œuvre des politiques plus cohérentes en faveur du développement, et qu'elle propose une *« answer to global challenges »*.[3109]

En premier lieu, *« at the most basic level, the EU's credibility rests on what it can do unilaterally ; that is to seek greater consistency between internal practices and proclaimed external objectives »*.[3110] La crédibilité de l'Union, également une *« crucial resource and important source of soft power »*,[3111] repose donc sur sa capacité à effectivement s'ériger en exemple, en mettant en conformité ses autres politiques -en particulier agricole et commerciale, dans la mesure où elles ont un impact direct et

---

3104 COOPER, *op cit*, p.177.
3105 ORBIE, VERSLUYS, *« The European Union's international development policy… », op cit*, p.86.
3106 BONAGLIA, PETITO, GOLDSTEIN, *op cit*, p.178. Non pas que cette démarche ne soit pas utile !
3107 Voir *supra*, p.339.
3108 Voir *supra*, Chapitre II, Seconde partie, Titre II/A : De l'intérêt du « nous »
3109 GRIMM Sven. *European development cooperation to 2020- The EU as an answer to global challenges ?,* EDC2020 Briefing Paper n°1, August 2008, 4p. Disponible sur : http://edc2020.eu/
3110 NICOLAIDIS Kalypso, HOWSE Robert. « 'This is my EUtopia...' : Narrative as power », *Journal of Common Market Studies*, 2002, volume 40, n°4, p.773.
3111 NYE. « Public diplomacy and soft power … », *op cit*, p.100.

massif sur les PVD- avec son engagement affiché en faveur du développement. Nous verrons que dans cette entreprise, l'action de l'UE est fortement contestée, la vision de la cohérence qu'elle promeut et met en œuvre étant perçue par certains – en particulier ses partenaires ACP- non pas comme favorable, mais au contraire comme nocive au développement (I).

D'autre part, *« the major argument surrounding the future of EU development cooperation actually stretches beyond the scope of development cooperation as a policy area »*.[3112] Pour que la pertinence et l'*« appropriateness »* de son rôle dans le développement soient reconnues, *« the EU must turn to new global issues and challenges »*,[3113] tels que la lutte contre le changement climatique. En effet, d'après le Ministre Miliband, *« any model power in the 21st century must be (…) environmental (…) the EU shows its ambitions to be a model power on climate change »*.[3114] Du côté de la Commission, l'on estime que le 'modèle' est déjà à l'œuvre : développement et climat seraient ainsi deux domaines fournissant *« an example of the EU's 'influence by example' »*.[3115] Or, *« the climate change agenda is also a development agenda »*.[3116] Dès lors, l'agenda climat/développement est censé combiner ces deux 'leaderships par l'exemple', érigeant l'Union en *« leading progressive actor against climate change »*[3117] portant une attention particulière au fardeau des PVD. Cependant, là encore, *« disappointing expectations could have disastrous consequences on the EU's credibility »*.[3118] À ce titre, la Conférence de Copenhague semble démontrer l'impuissance de la « puissance modèle » européenne (II).

Pour véritablement jauger l'impact du *« capabilities-expectations gap »* dérivant de ces échecs apparents (et des autres limites mises en évidence tout au long de l'analyse), il convient de se tourner vers les perceptions des acteurs. Après ouvert notre chapitre en déconstruisant une mise en scène visant à transmettre une « certaine image » de l'Europe, il semble en effet nécessaire de s'attarder sur l'image que lui renvoie « le monde », de l'Europe au Sud, en passant par le reste. Bien que l'étude des perceptions soit à la fois fragmentaire et périlleuse, elle est importante, car *« paying attention to how the EU is viewed (…) helps us evaluate whether gaps between expectations and realities have affected the 'reach' of EU influence »*.[3119] La puissance, nous l'avons dit, est relationnelle : pour estimer le degré de 'succès' de la construction et la projection d'une 'Europe-puissance(modèle)' par la politique de développement, il faut donc s'interroger sur la manière dont cette puissance est perçue et reçue par le Sud, et *a fortiori* par le monde (III).

[3112] GRIMM. *European development cooperation to 2020- The EU as an answer to global challenges ?...op cit*, p.4.
[3113] *Ibid*, p.4.
[3114] MILIBAND. « Europe 2030 : model power not superpower.. », *op cit*, p.8.
[3115] BARROSO. *Leading by example: the EU and global governance...op cit*, p.4 (climat) et p.5 (développement).
[3116] *Ibid*, p.5.
[3117] FIORAMONTI Lorenzo, LUCARELLI Sonia. « Conclusions and recommendations » *in* LUCARELLI Sonia(dir). *Research report on the project : The external image of the European Union*, Garnet Series E-Book, 2008, p.542.
[3118] *Ibid*, p.542.
[3119] RHODES Carolyn « Introduction : the identity of the European Union in international affairs », *in* RHODES Carolyn (ed). *The European Union in the world community*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998, p.6.

Titre I. Les périls de la puissance modèle : quand la puissance n'est pas 'exemplaire'…

A. La cohérence des politiques pour le développement, nouveau leitmotiv européen

D'après le Commissaire Michel, *« la cohérence des politiques pour le développement est un sujet qui touche à un enjeu fondamental du développement, à savoir l'efficacité de notre politique d'une part et l'éthique de notre politique d'autre part (…) C'est un principe d'efficacité et un principe moral qui dit que l'on ne peut pas mener une politique dans un domaine qui contredit la politique que l'on mène dans l'autre ».*[3120] Son prédécesseur le Commissaire Nielson abondait déjà dans le même sens en estimant que *« we have a duty, both towards developing countries and the European taxpayer, to assure that what we build with our development policy is not destroyed as a result of other Community or Member States policies ».*[3121] Autrement dit, il n'est ni économiquement rationnel ni moralement défendable de reprendre d'une main ce que l'on donne de l'autre.[3122] La cohérence des politiques pour le développement (CPD) est donc, plus qu'un principe, un impératif moral (ne pas nuire au développement des pays plus faibles) et économique (ne pas gâcher les ressources d'APD et les impôts du contribuable). C'est également, comme le souligne Carbone, un *« political imperative »*[3123] : en effet, c'est la *« credibility of the EU as an actor in international politics and international development »*[3124] qui est en jeu.

La gestation de la cohérence

L'impératif de cohérence est d'ailleurs consacré dans les Traités. L'article 178 (ex130V) du *Traité de Maastricht* stipule ainsi que *« la Communauté tient compte des objectifs visés à l'article 177* [lutte contre la pauvreté, développement économique et social durable, insertion harmonieuse et progressive des PVD dans l'économie mondiale] *dans les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement ».*[3125] À la lumière d'une interprétation extensive de cet article, la cohérence s'est progressivement imposée comme le dernier pilier des « 3C » (coordination, complémentarité, cohérence) gouvernant les politiques de développement de la Communauté des États membres.[3126] De plus, le *Traité de Lisbonne* renforce l'obligation de

---

[3120] MICHEL Louis. *La cohérence des politiques pour le développement : rhétorique ou réalité ?*, Bruxelles, 26 novembre 2007.
[3121] NIELSON Poul. *European Commmunity Development Policy : more than financial assistance alone*, Oslo, 23 April 2001.
[3122] Le recours à ce type d'imagerie est fréquent, voir par exemple : *« Not letting your right hand know what your left hand is doing may be a noble injunction to guide you in charitable activities : it is not a good principle for effective policy-making ».* [CONCORD. *Spotlight on Policy Coherence Report 2009*, October 2009, p.4].
[3123] CARBONE Maurizio. "Mission impossible: the European Union and policy coherence for development", *Journal of European Integration*, 2008, vol 30, n°3, p.326.
[3124] *Ibid*, p.326.
[3125] *Version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne*, JO n°C325 du 24 décembre 2002, Article 178.
[3126] Les « 3C » constituent l'un des leitmotiv du discours européen sur le développement. Voir par exemple le projet *« Three Cs »*, auquel ont participé la Commission (EuropeAid et ECHO) et des États Membres (BE, CZ, DE, FR, IE, IT, NL, PL PT, SE, UK) et qui propose une série d'évaluations thématiques sur ce sujet : http://www.three-cs.net/

cohérence en clarifiant quelque peu la formulation de l'article 178 TCE, désormais article 208 TFUE : *« L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement ».*[3127] Enfin, l'article 21§3 du TUE précise que *« L'Union veille à la cohérence entre les différents domaine de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet ».*[3128] Il existe donc, depuis Maastricht et a fortiori depuis Lisbonne, un fondement juridique fort à l'obligation de cohérence, qui s'applique à toutes les politiques et à tous les acteurs de l'Union.

À l'image des deux autres piliers des « 3C », la cohérence a fait l'objet d'une *« decade of non-decisions »*[3129] après Maastricht, les quelques tentatives d'introduction de la question au Conseil -par le Danemark, les Pays-Bas, la Suède, la Belgique et le Luxembourg- échouant face à la résistance des autres États membres, particulièrement agricoles, et l'atavisme de la Commission.[3130] Là encore, la combinaison de pressions externes et d'un activisme renforcé en interne va conduire à un changement notable dans le positionnement et la politique de l'UE. Si les grandes conférences onusiennes comme Rio (*Sommet de la Terre sur l'Environnement et le Développement*, 1992), Copenhague (*Sommet mondial pour le Développement social*, 1995) et Pékin (*Conférence mondiale sur les femmes*, 1996) contribuent à mettre en lumière les interdépendances entre le développement et les autres politiques, l'impulsion émane néanmoins principalement du CAD, qui *« tried to play a leading role in furthering the PCD agenda ».*[3131] En 1996, le rapport sur *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle* incite les pays membres à *« assurer la cohérence des politiques, avec toutes les ramifications que cela implique ».*[3132] En 2001, les *Lignes directrices du CAD sur la réduction de la pauvreté*[3133] dédient une section entière à la *« cohérence des politiques à l'appui de la réduction de la pauvreté »*,[3134] et suggèrent des changements institutionnels afin de mieux prendre en compte cet impératif.[3135] Sous-tendue par l'idée que *« les politiques suivies dans des domaines autres que la coopération pour le développement peuvent revêtir une grande importance pour le recul de la pauvreté dans les pays en développement »*,[3136] la cohérence des politiques *« passe par la promotion systématique d'actions se renforçant mutuellement entre les divers domaines d'intervention (…) afin de créer des synergies au service de la réalisation de*

3127 *Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, JO n°C115 du 9 mai 2008. Article 208.
3128 *Version consolidée du Traité sur l'Union européenne*, JO n°C115 du 9 mai 2008. Article 21§3.
3129 CARBONE Maurizio. "Mission impossible: the European Union….", *op cit*, p.331.
3130 *Ibid*, p.331-332. Carbone retrace utilement et synthétiquement la genèse et l'institutionnalisation de la PCD.
3131 *Ibid*, p.329.
3132 CAD. *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle*, mai 1996, p.18.
3133 CAD. *Les lignes directrices du CAD : la réduction de la pauvreté*, 2001, 157p.
3134 *Ibid*, p.105-123.
3135 *Ibid*, p.146-149 « Améliorer la capacité institutionnelle de favoriser la cohérence des politiques ».
3136 *Ibid*, p.27.

l'objectif poursuivi ».[3137] Le CAD reconnaît que l'agenda de la cohérence *« constitue un défi politique de grande ampleur qui fait ressortir les intérêts de certains groupes particuliers et de la nation dans son ensemble ».*[3138] Afin d'assurer les suivi des efforts mis en œuvre par les bailleurs pour prendre en compte ce « défi », les *Examens par les pairs* du CAD incluent depuis 2001 un chapitre spécifique sur la cohérence des politiques au service du développement.[3139]

La consécration de la cohérence

Au niveau de l'UE, la Commissaire Nielson, entré en fonction en 1999, *« made coherence a central issue of his mandate »,*[3140] présidant notamment à l'élaboration d'un document inhabituellement critique, mettant particulièrement en avant les incohérences entre les politiques européennes en matière d'agriculture, de commerce et de pêche et les politiques de développement.[3141] Ce n'est cependant que quelques années plus tard, grâce à l'impulsion de la Présidence néerlandaise en 2004,[3142] qu'intervient le véritable changement. En avril 2005, la Commission publie sa *Communication sur la Cohérence des politiques au service du développement*, qui avance une série de propositions afin que « *les politiques qui ne concernent pas le développement respectent les objectifs de développement et la coopération au développement contribue aussi, selon les possibilités, à atteindre les objectifs des autres politiques de l'UE ».*[3143] Onze domaines prioritaires (commerce ; environnement ; sécurité ; agriculture ; pêche ; dimension sociale de la mondialisation, emploi et travail décent ; migrations ; recherche et innovation ; société de l'information ; transport ; énergie) dans lesquels des synergies peuvent et doivent être réalisées sont ainsi identifiés. Des engagements dans chacun de ces domaines sont énumérés, et la Commission *« invite le Conseil (…) à les confirmer en tant qu'engagement conjoint de l'UE et des ses États membres ».*[3144] C'est chose faite avec l'adoption des *Conclusions du Conseil* en mai 2005,[3145] qui confirment les engagements dans les onze domaines, et en rajoutent même un douzième, le changement climatique. Ces *« engagements*

[3137] *Ibid*, p.106.
[3138] *Ibid*, p.27.
[3139] Voir par exemple : *France : examen par les pairs des membres du CAD*, 2008, p.34-41.
[3140] CARBONE. « Mission impossible… », *op cit*, p.332.
[3141] COM(2000)254. *Towards improved coherence betwwen the Community development policy and other Community policies*. Il ne s'agit pas d'une véritable Communication, mais plutôt d'un « discussion paper ». Elle n'est d'ailleurs pas disponible dans les bases EUR-LEX et PRELEX. Nous nous fions donc à CARBONE [*op cit*, p.332] pour son contenu.
[3142] Voir *supra,* p.227. Le programme de la Présidence néerlandaise pour la coopération au développement, intitulé *« Towards a responsible Europe »* comprend une section sur *« Enhancing policy coherence for development in the EU : from concept and legal obligations to concrete results on the ground ».* Un « discussion paper » est préparé par la Présidence, une réunion informelle est organisée sur le sujet, et des travaux sont lancés dans le cadre du « PCD Network » au Conseil.
[3143] COM(2005)134. *Cohérence des politiques au service du développement. Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*, p.4.
[3144] *Ibid*, p.5.
[3145] 8817/05. *Conclusions du Conseil sur la Cohérence des politiques en faveur du Développement*, 24 mai 2005.

audacieux »,[3146] impliquent ainsi qu'*« allant au-delà de l'obligation qui incombe à la Communauté en vertu du Traité, l'UE tiendra compte des objectifs de la coopération au développement dans toutes les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles de toucher les pays en développement ».*[3147] Les États membres et la Commission entendent ainsi *« assurer une plus grande cohérence des politiques relatives aux procédures, instruments et mécanismes en faveur du développement et prévoir des ressources adéquates au sein de leurs institutions respectives, en s'inspirant des meilleures pratiques élaborées par certains États membres ».*[3148] L'impératif de cohérence confère toute sa pertinence au niveau européen de gouvernance, dans la mesure où *« many of the policies which have an impact on development- such as trade- are dealt with at EU level : it's an agenda that calls for more EU action, together and at Member State level ».*[3149]

Depuis 2005, la surenchère 'à l'européenne' fonctionne donc à plein régime, les engagements se succédant et la PCD occupant une place centrale dans la rhétorique aussi bien de la Communauté que des États membres. Selon un représentant, *« coherence has now become an absolute leitmotiv, the one dogma we all promise to abide by ».*[3150] En premier lieu, le *Consensus* consacre l'engagement commun, réaffirmant que *« l'UE est pleinement résolue à prendre des mesures pour favoriser la cohérence des politiques pour le développement dans un certain nombre de domaines ».*[3151] Suite à l'adoption des *Conclusions* du Conseil, un *« programme de travail glissant 2006-2007 »*[3152] est inauguré, conçu comme un *« nouvel instrument destiné à faciliter la mise en œuvre des engagements pris par l'UE »*[3153] : au début de chaque Présidence, le Conseil et la Commission doivent ainsi *« mettre en évidence les dossiers présentant un intérêt pour la CPD qu'il convient de suivre de près, et formuler des priorités d'action ».*[3154] Cette approche est systématisée et approfondie en 2008, avec la mise en place d'un *« criblage CPD des agendas prévisionnels du Conseil »*[3155] consistant à identifier *« les sujets comportant une 'dimension développement' »*[3156] sur la base des ordres du jour du Conseil et des programmes des Présidences. Ces initatives s'inscrivent dans une réforme plus vaste (entamée en 2006) visant à mieux intégrer les questions de développement dans le processus du Conseil,[3157] notamment en favorisant les

---

[3146] COM(2009)461. *Rapport UE 2009 sur la cohérence des politiques pour le développement,* p.3.
[3147] 8817/05. *Conclusions du Conseil sur la Cohérence des politiques en faveur du Développement*, 24 mai 2005, p.26.
[3148] *Ibid,* p.26.
[3149] Entretien dans une Représentation permanente.
[3150] Entretien dans une Représentation permanente [différent du précédent].
[3151] *Consensus…op cit*, Première partie, point 6 « La cohérence des politiques pour le développement ». Les Conclusions du Conseil citées plus haut sont reprises quasiment mot pour mot, et la position de l'UE est détaillée dans plusieurs paragraphes, avec une emphase particulière sur le commerce (cycle de Doha et APE), l'agriculture (réforme de la PAC) et les liens entre sécurité et développement.
[3152]8387/06.*Conclusions du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement : programme de travail 2006-2007.*
[3153] *Ibid*, p.2.
[3154] *Ibid*, p.4.
[3155] 12098/08. *Note d'information de la Présidence. Cohérence des politiques pour le développement (CPD) : criblage CPD des agendas prévisionnels du Conseil,* 45p.
[3156] *Ibid*, p.3. Dans cette note, un « criblage » détaillé des « aspects CPD » est établi pour la Présidence française 2008.
[3157] Voir *supra*, p. 231.

sessions conjointes au niveau des groupes de travail (par exemple CODEV-Comité 133 sur les questions commerciales ; CODEV- groupe Agriculture…) comme des réunions ministérielles. Ainsi, *« joint meetings (…) to promote PCD troughout the EU are organised by almost all Presidencies »*[3158] : l'on peut par exemple citer la session conjointe du Conseil entre Ministres du Développement et du Commerce en octobre 2006 (sous Présidence finlandaise) ou entre Ministres du Développement et de la Défense en novembre 2007 (sous Présidence portugaise).[3159] Sans procéder à un inventaire exhaustif, l'on peut donc observer une évolution nette, emblématiquement incarnée par le mandat de surveillance conféré à la Commission qui, nous l'avons dit, publie désormais un rapport biannuel de contrôle de la mise en œuvre des engagements en faveur de la CPD au niveau de l'UE.[3160]

Ces diverses initiatives conduisent le Commissaire Michel à se dire *« convaincu que l'Europe est en avance sur l'agenda de la cohérence »*.[3161] Le second rapport de suivi de la Commission, publié en septembre 2009, met ainsi en exergue les « progrès » effectués, reconnus également par le CAD[3162] et CONCORD.[3163] Certes, *« tout ne va pas pour le mieux dans le meilleur des mondes »*, mais *« la Commission a progressé (…) des progrès ont été réalisés au niveau du Conseil (…) le Parlement européen a montré un intérêt plus vif (…) et les États membres ont réalisé chacun des progrès »*.[3164] Dès lors, s'autoproclamant une fois de plus leader, l'UE appelle, par la voix du Conseil, *« les autres bailleurs de fonds à consentir des efforts similaires »*.[3165] Confortant cette aspiration au leadership, le CAD suggère qu'*« its [the EU's] decisions can serve as an influential point of reference for non-European donors »*.[3166]

L'ambivalence de la cohérence

Ceci étant dit, comme nous l'avons constaté au cours de notre analyse, la « cohérence des politiques », est un concept élastique qui, selon la manière dont il est 'cadré' et mis en œuvre, peut

---

[3158] SEC(2009)1137. *EU 2009 Report on Policy Coherence for Development*, p.15.
[3159] Voir le site du Conseil , *« Politique de développement- Council work on development »*. À noter que la cohérence en général et commerce/développement en particulier occupait une place importante dans l'agenda de la Finlande, le portefeuille *« Foreign trade and development »* étant géré par un même Ministre [Entretien dans une RP].
[3160] Voir *supra,* p.272. Deux rapports ont déjà été publiés : SEC(2007)1202. *EU report on policy coherence for development,* 233p ; SEC(2009)1137. *EU 2009 Report on Policy Coherence for Development*, 212p.
[3161] MICHEL Louis. *La cohérence des politiques pour le développement : rhétorique ou réalité ?,* Bruxelles, 26 novembre 2007.
[3162] Voir notamment : CAD. *Synthesis Report on Policy Coherence for Development*, 2008, 54p. Dans une synthèse des *« leçons tirées »* de ce rapport, le CAD considère que *« l'UE a fait des progrès »* (et mentionne spécifiquement la CE et plusieurs EM) alors que par contraste *« le Canada et les Etats-Unis se situent dans une position intermédiaire »* [OCDE. *La cohérence des politiques au service deu développement : leçons tirées*. Synthèses, décembre 2008, p.4].
[3163] *« Over time, the EU has made some progress (…) The development community recognises the efforts being made by the EU institutions to improve the consistency between its various policies »* [CONCORD, *Spotlight…op cit*, p. 5].
[3164] COM(2009)461. *Rapport UE 2009 sur la cohérence des politiques pour le développement*, p.4. En ce qui concerne les EM, l'évolution ne concerne pas que ceux traditionnellement 'à la pointe' en la matière (LMCs en particulier). Des NEM (CZ, HU, LV, PL, RO) ont adopté des législations de manière à prendre en compte la PCD, alors que d'autres comme la France ont mis en place des mécanismes institutionnels à cet effet [SEC(2009)1137, *op cit*, p.7-8].
[3165] 16079/09. *Conclusions du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement (CPD),* p.3.
[3166] CAD. *European Community : DAC peer review*, p.30.

entraîner des 'linkages positifs' au profit de la politique de développement ou, au contraire, la dévoyer en la subordonnant à d'autres objectifs de politique étrangère ou de politique intérieure.[3167] Par exemple, *« the EU has routinely and increasingly asserted that it pursues security and development as mutually enhancing objectives »*[3168] (dans le Consensus notamment) mais *« it does not fully specify the complexities of the development-security link or give many clues on how this is to be articulated in practice »*.[3169] Dès lors, l'existence supposée mais non-explicitée d'un *« security-development nexus »* conduit simultanément les bailleurs européens à formuler une réponse plus adaptée aux « États fragiles »[3170] (linkage 'positif') et à « sécuritiser » leurs politiques de développement (linkage 'négatif'). CONCORD dénonce ainsi le fait que *« depuis septembre 2001, plusieurs pays ont pris l'initiative d'utiliser des fonds destinés à l'aide pour contribuer d'une manière directe ou indirecte à la 'guerre contre le terrorisme' »*,[3171] ce qui se traduit entre autres par l'allocation d'une part substantielle de l'APD européenne à l'Irak[3172] et à l'Afghanistan.[3173] En outre, des États membres comme la Suède et l'Italie mènent depuis plusieurs années un intense lobbying au CAD *« to broaden the OECD reporting guidelines in order to enable security related expenses to be counted as a ODA »*.[3174] Le cas de la Facilité de Paix Afrique, incarne toute l'ambivalence de cette « cohérence » entre sécurité et développement : si l'initiative est une réponse 'cadrée' de la DG DEV à un besoin exprimé par l'Union Africaine, il n'en demeure pas moins qu'elle entraîne un ponctionnement du budget FED au détriment de dépenses de développement 'pur'. De même, l'ambivalence du dogme de la PCD est visible dans le domaine des migrations, la société civile dénonçant fréquemment son instrumentalisation au profit de la *« predominance of EU-centered interests over migrants's rights »*.[3175]

[3167] Voir *supra*, Chapitre I, Troisième partie, Titre III/C : Des dynamiques corrosives.

[3168] YOUNGS Richard. "Fusing security and development: just another Euro-platitude?", *Journal of European Integration*, 2008, n°3, p.419. À ce sujet, voir également: FAUST Jörg, MESSNER Dick. « Europe's new security strategy : challenges for development policy », *European Journal of Development Research,* vol 17, n°3, 2005, p.423-436.

[3169] *Ibid*, p. 421. Notons néanmoins que des efforts récents de clarification ont été accomplis dans le cadre du premier European Development Report [ERD. *Overcoming Fragility in Africa : Forging a new European Approach*, October 2009, 219p], plusieurs documents préparatoires s'attelant notamment à démêler les fils du *« security-development nexus »* [notamment : TSCHIRGI Necla. *The security-politics-development nexus. The lessons of state-building in sub-saharan Africa.* April 2009, 23p ; VENNESSON Pascal, BÜGER Christian. *Security, development and the EU's development policy*, June 2009, 45p].

[3170] *« Nobody was talking about fragile states 5 years ago. It started from scratch in the EC in line with the PCD commitments, and it has become a big thing - and a good one in terms of development- since then »* [Entretien dans une RP like-minded]. À ce sujet, voir : COM(2007)643. *Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité : s'engager pour le développement durable, la stabilité et la paix dans les environnements difficiles* ; 15118/07. *Conclusions du Conseil sur une Réponse de l'UE en situation de fragilité.*

[3171] CONCORD. *Retenez vos applaudissements! …op cit,* 2007, p.16.

[3172] 1er bénéficiaire de l'APD française, allemande et autrichienne en 2008, 2ème de la britannique, 3ème de la belge.

[3173] 3ème récipiendaire de l'APD britannique et grecque, 4ème de l'APD suédoise, 5ème de l'allemande.

[3174] CONCORD. *Lighten the load…op cit,* 2009, p.17. La 'bataille' fait rage depuis plusieurs années au CAD, et la definition des guidelines laisse place à une certaine marge de manoeuvre quant aux dépenses pouvant être incluses. En outre, il n'est pas inintéressant de noter que le lien entre terrorisme et développement a été 'officiellement' exploré [CAD. *Inscrire la coopération pour le développement dans une optique de prévention du terrorisme : principaux points d'ancrage pour l'action,* 2003, 26p].

[3175] CONCORD. *Spotlight…op cit*, p. 22-26. La CIMADE dénonce également une approche européenne du *« développement et du co-développement vus essentiellement comme un moyen de faire baisser la pression migratoire »* et dénonce le

La dernière initiative en date ravive d'ailleurs les soupçons quant à l'instrumentalisation par l'UE de la « cohérence des politiques » au profit de ses intérêts propres. En septembre 2009, la Commission publie une Communication intitulée *La cohérence des politiques pour le développement- établissement du cadre politique pour une approche "de toute l'Union",* entérinée peu après par le Conseil.[3176] Si cette démarche va dans le sens de « plus d'Europe », certains représentants de la société civile s'inquiètent qu'elle ne signifie également « moins de développement ».[3177] Deux changements notables sont en effet annoncés. D'une part, un concept d'*« APD plus»* est proposé, dans l'optique de *« compléter par d'autres sources financières […] l'APD qui ne suffit pas ».*[3178] L'idée consiste ainsi à *« fournir et déceler des sources financières qui contribuent au développement durable et aux biens publics mondiaux, mais qui soient distinctes de l'APD ».*[3179] D'autre part, une *« approche plus stratégique »* est préconisée : si *« l'Union devrait manifestement continuer à prendre en compte les objectifs de développement dans toutes les politiques (…) le centre de gravité politique devrait néanmoins porter sur un petit nombre de priorités essentielles ».*[3180] Ces *« sujets prioritaires »*, qui feront l'objet d'efforts intensifiés, ont vocation à être identifiés conjointement par la CE et les EM, selon quatre critères : *« figurer en tête de l'agenda de l'Union ; être important pour les pays en développement et la réalisation des OMD ; présenter des possibilités concrètes d'incorporer les objectifs de développement ; être liés à un agenda à long terme ».*[3181] Cinq priorités sont ainsi proposées par la CE : le changement climatique, la sécurité alimentaire, les migrations, la sécurité, et les droits de propriété intellectuelle (DPI). Le Conseil approuve ce recentrage, en intégrant néanmoins la question des DPI à une priorité *« commerces et finances »* plus inclusive.[3182]

CONCORD réagit immédiatement à cette proposition, s'inquiétant qu'elle représente un possible *« prelude to a shift in development policies, by widening what can be considered as development cooperation (and in the future ODA) away from poverty reduction, and by abandoning the focus on policy coherence for development ».*[3183] Le concept d'APD+ est perçu comme particulièrement préoccupant,

---

« chantage inacceptable » d'une politique consistant à *« conditionner l'aide au développement au contrôle des flux migratoires ».* [CIMADE. *Politiques européennes en matière d'asile et d'immigration,* 10 juillet 2008].

[3176] COM(2009)458. *La cohérence des politiques pour le développement- établissement du cadre politique pour une approche "de toute l'Union*" ; 16079/09. *Conclusions du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement (CPD).*

[3177] Référence à : ORBIE Jan, VERSLUYS Helen. "Recent evolutions in European Union development aid: more Europe, more aid, less development?", *Studia Diplomatica*, 2006, vol LIX, n°4, p. 19-40.

[3178] COM(2009)458, *op cit*, p.3.

[3179] *Ibid*, p.11.

[3180] *Ibid*, p.7.

[3181] *Ibid*, p.8.

[3182] 16079/09. *Conclusions du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement (CPD*), p.5. La priorité commerce porte sur le négociations de Doha et des APE, le renforcement du SPG, la prise en compte des thématiques telles que le travail décent et la responsabilité sociale des entreprises, et les DPI. La priorité finances consiste à améliorer la transparence et lutter contre les flux trasnfontaliers illicites.

[3183] « Europe questions 'Official Development Aid' : Interview with Romain Philippe, Policy Coherence for Development Office at Concord », *Mondiaal Nieuws*, 17/09/09, http://www.mo.be

dans la mesure où *« it could easily become an excuse for not increasing aid flows »*[3184] pour les 'mauvais élèves' comme l'Italie,[3185] qui le promeuvent et *« who are looking for a way out of their promises ».*[3186] Il contribuerait ainsi à relativiser l'importance de l'APD, tout en ouvrant la voie à au financement sur son budget de dépenses collatérales.[3187] Par ailleurs, l'annonce d'un recentrage sur des priorités devant (entre autres) « *figurer en tête de l'agenda de l'Union* » peut être interprété comme *« a clear indication that the EU is interested in pushing development direction in its own interests rather than those of the poor ».*[3188] Le fait que la *Communication* de la Commission mentionne les droits de propriété intellectuelle mais pas le commerce et l'agriculture ne peut en effet que susciter certaines interrogations. D'ailleurs, le Commissaire au Développement De Gucht,[3189] tout en assurant qu'*« EU development policy is much more about solidarity as it is about self-interest »*, concède que *« the Communication is a political proposal (…) so a certain degree of self-interest is unavoidable ».*[3190] Entre ces deux extrêmes, le chef de l'unité Financement du Développementde l'OCDE *« agrees with the broad sentiment that aid is not enough in itself »*[3191] et relative la 'menace' d'un dévoiement. Néanmoins, il s'étonne que le commerce, l'agriculture et la pêche ne soient pas cités, alors que c'est justement *«where there is a great deal of incoherence on European development policy ».*[3192]

En effet, malgré les engagements répétés en faveur de la cohérence des politiques et les efforts réels entrepris dans certains domaines, il n'en demeure pas moins que l'Union continue à souffrir d'un *« coherence gap »*[3193] qui entame sérieusement sa crédibilité. Selon la formule célèbre de l'ancien Directeur Général de l'OMC Mike Moore : *« It is simply not credible to preach the pure water of liberalization when you drink subsidized wine (or maybe milk) at home ».*[3194]

3184 CONCORD. *Spotlight on policy coherence…op cit*, p.4.
3185 C'était également une des priorités de la la Présidence française en 2008 [Entretien à Paris]. Elle a fait adopter des Conclusions sur le « financement innovant du développement » [15480/08. *Conclusions du Conseil sur Les lignes directrices pour la participation de l'UE à la Conférence Internationale sur le Financement du Développement,* p.18 et 23].
3186 « Europe questions 'Official Development Aid' : Interview with Romain Philippe… », *op cit.*
3187 Le Commissaire De Gucht cherche à rassurer sur cette question en rappelant que le CAD est là pour contrôler lorsque *« some member states are tempted to seek elastic interpretations of ODA ».* Il souligne également que *« nowhere do we suggest that development-friendly actions ndertaken in the context of non-development policies are surrogate to ODA (…) What we are doing through PCD is recognising that ODA is one of the many important enablers of development, and that we are able to influence development-friendlieness through non-ODA instruments and seek greater ODA/non-ODA coherence » [« Europe doen't question 'Official Development Aid' : Interview with Karel de Gucht, EU Commissioner for Development », Mondiaal Nieuws*, 17/09/09].
3188 « Europe questions 'Official Development Aid' : Interview with Romain Philippe… », *op cit.*
3189 Louis Michel a démissionné en juillet 2009 afin de siéger au Parlement européen. Son compatriote assure l'interim. Dans la nouvelle Commission, André Piebalgs (LV) sera Commissaire au Développement.
3190 « Europe doen't question 'Official Development Aid' : Interview with Karel de Gucht … », *op cit.*
3191« Europe questions 'Official Development Aid' (OECD reaction) : Interview with Andrew Mold, senior economist and Head of the Finance for Development Unit at the OECD », *Mondiaal Nieuws*, 17/09/09.
3192 *Ibid.*
3193 CARBONE. « Mission impossible… », *op cit*, p. 339.
3194 MOORE Mike. « *The future of international trade in services* » Third Debis Services Conference in Berlin, 21/09/99.

B. L'(in)cohérence des politiques ou l' *« hypocrisie européenne »*

Tel que promu par l'UE, le concept de CPD place la politique de développement au carrefour de toutes les interdépendances, que les États membres et la Commission s'engagent à transformer en *« synergies positives »*.[3195] Pour nombre d'observateurs cependant, *« la politique de développement est plutôt au carrefour de toutes les hypocrisies européennes »*.[3196] Les exemples d'incohérences abondent en effet, prouvant qu' *« un pays peut se contredire, mais une région aussi »*.[3197] L'objectif ici n'est evidemment pas de passer en revue les exemples plus ou moins patents d'incohérence dans les douze domaines identifiés par la Commission. Une telle démarche serait non seulement laborieuse, mais également quelque peu frauduleuse. En effet, la politique de développement n'est qu'une politique publique parmi d'autres, et les objectifs qu'elle poursuit peuvent se retrouver en conflit avec d'autres. Dès lors, *« trade offs between conflicting objectives is inevitable, and some degree of inconsistency is unavoidable »*.[3198] Dans cette quête d'un équilibre acceptable mais nécessairement sub-optimal, il est donc d'usage de distinguer l'*« unintentional incoherence »* de l'*« intentional incoherence »*.[3199] La première peut dériver d'un manque d'informations et de coordination entre institutions, de l'absence d'autonomie des acteurs face à des contraintes structurelles (arrangements institutionnels, régulations…), et de compromis nécessaires. La seconde est (caricaturalement) le produit d'un arbitrage sacrifiant exagérément certains intérêts, afin d'en favoriser d'autres : dans le cas qui nous intéresse, cela renvoie par exemple aux *« Member States attitudes towards (…) the agriculture lobby vis-à-vis the development lobby »*.[3200] L'on se contentera ici de se pencher sur deux domaines d'incohérence jugée « intentionnelle »[3201] -l'agriculture et le commerce- ternissant l' 'exemple' de l'Europe sur la scène internationale.

La Politique Agricole Commune (PAC), principale accusée

Incontestablement, *« the most frequently quoted example of inconsistency is the coexistence of the common agricultural policy, which subsidises exports and on occasion protects the European market, and the EU's development policy »*.[3202] Il n'est en effet pas rare de lire ou d'entendre que les vaches (ou les chèvres) européennes sont mieux lôties que les Africains : une statistique amplement diffusée indique

---

[3195] COM(2009)458, *op cit*, p.4.
[3196] Entretien avec un journaliste.
[3197] Entretien à l'AFD.
[3198] CONCORD. *Spotlight on coherence…op cit*, p.6.
[3199] HYDEN Göran. "The shifting grounds of policy coherence in development co-operation", *in* STOKKE Olav, FORSTER Jacques(eds). *Policy coherence in development co-operation.* London: 1999, p.59-61.
[3200] STAUR, *The role of development cooperation…op cit*, p.30.
[3201] Par exemple : *« The struggle for more coherence in the areas of intentional incoherence, that is primarily in agriculture and trade policies, is fought on a highly political battlefield »* [STAUR, *op cit*, p.20].
[3202] NUTTAL Simon. "Coherence and consistency", *in* HILL, SMITH (eds). *International relations…op cit,* p.97.

qu'en 2000, *« the EU provided $913 for each cow and $8 to each sub-Saharan African »*.[3203] Wolf fournit ainsi un exemple de réquisitoire à charge contre *« the grotesquerie of the EU agricultural policy regime »* :

> *« the CAP is regressive (since it provides 50% of its benefits to the 17% biggest farmers), wasteful (since it still consumes almost half of the EU's budget), environmentally damaging (since it encourages needless intensification of agricultural production) and harmful to developing countries (since it deprives them of markets and undermines the competitiveness of their farmers with its dumping of subsidized surpluses) ».*[3204]

Parmi les voix officielles, l'on peut mentionner le Rapport de la Commission pour l'Afrique présidée en 2005 par Tony Blair et réunissant de nombreux dignitaires des pays du Nord comme du Sud.[3205] L'UE y est décrite comme *« le plus grand protecteur de l'agriculture au monde »*,[3206] qui *« ne sera pas en mesure de contribuer utilement à Doha sans une nouvelle réforme crédible de la PAC »*.[3207] Le rapport épingle ainsi en détails *« ces versements des gouvernements à l'agriculture [qui] coûtent très cher aux consommateurs et aux contribuables de l'UE, ainsi qu'aux agriculteurs des pays pauvres »*.[3208] La futilité d'une politique consistant à *« aider les pays lorsqu'ils se trouvent confrontés à des chocs au niveau des produits de base [alors] que l'UE contribue à ces chocs »*[3209] est par exemple stigmatisée. Du côté des pays en développement, l'on ne cesse de dénoncer, ici à la CNUCED, *« les énormes subventions (…) qui entraînent l'appauvrissement de millions d'agriculteurs dans les pays en développement (…) s'apparentent à une pratique de dumping »*[3210] et *« qui entravent les efforts déployés pour réaliser les Objectifs du Millénaire »*.[3211]

Aussi loin que l'on remonte, des critiques soulignent ainsi la schizophrénie (ou l'hypocrisie, selon le degré d'intentionnalité qu'on lui accorde) d'une Europe qui donne d'une main pour reprendre de l'autre. En 1962 par exemple, le Ministre malgache Jacques Rabemananjara avoue qu'il a *« du mal à comprendre que l'Europe, qui assure à ses agriculteurs des prix défiant toute concurrence, nous présente comme un objectif idyllique la vente de nos produits agricoles aux cours mondiaux, en nous offrant, il est vrai, une aide pour parvenir à cet objectif ainsi pour essayer de 'moraliser' le commerce international des produits tropicaux »*.[3212] Dans cette vision, l'APD sert simplement à apaiser la *« bonne conscience européenne »*[3213] en humanisant à la marge les relations internationales.

[3203] WOLF Martin. *Why globalisation works*. New Haven: Yale University Press, 2004, p.213. Entre autres exemples, l'ancien Commissaire européen Chris Patten cite cette statistique pour dénoncer le protectionnisme français sur la PAC et defendre la libéralisation du commerce [PATTEN Chris. "Free for all", *The Guardian*, 19/09/08]
[3204] WOLF, *op cit*, p.213-214.
[3205] COMMISSION POUR L'AFRIQUE. *Notre intérêt commun. Rapport de la Commission pour l'Afrique*, mars 2005, 526p. La Commission est composée de Tony Blair, Fola Adeola, K.Y Amaoko, Nancy Kassebaum Baker, Hilary Benn, Gordon Brown, Michel Camdessus, Bob Geldof, Ralph Goodale, Ji Peiding, William Kalema, Trevor Manuel, Benjamin Mkapa, Linah Moholo, Tidjane Thiam, Anna Tibaijuka et Meles Zenawi.
[3206] *Ibid*, p.324.
[3207] *Ibid*, p.324.
[3208] *Ibid*, p.322.
[3209] *Ibid*, p.324.
[3210] CNUCED. *Projet de rapport du Comité de Session II. Le développement économique en Afrique : questions relatives aux résultats commerciaux en Afrique*, 15 octobre 2003. Discours du représentant de la Thaïlande au nom du G77 et de la Chine.
[3211] *Ibid*, Discours du Représentant de l'Union africaine.
[3212] RABEMANANJARA Jacques. "La position de l'Afrique francophone face à l'association avec la CEE*",*

En réponse, la Commission ne manque pas de faire remarquer que l'UE est *« le principal importateur de produits agricoles provenant des PED (plus que les USA, le Japon et le Canada réunis) ».*[3214] En outre, la réforme de la PAC entamée en 2003[3215] a contribué à réduire certaines distorsions et s'est déjà traduite par une diminution significative des subventions à l'exportation.[3216] Le projet *« Fair Politics »,* entièrement dédié à débusquer les cas d'incohérence de la politique européenne, salue même la réforme du régime du sucre en 2006 comme *« a positive case, an example that shows that the EU (…) can look after the interests of its own citizens without neglecting the consequences of its decisions and policies for developing countries ».*[3217] Dans un article visant à *« investigate the extent to which the CAP is an example of policy incohererence »*, Matthews estime que l'image d'Épinal d'une « forteresse Europe » déversant ses produits agricoles dans les pays en développement *« does no longer fully correspond to the new CAP arrangements ».*[3218] Cherchant à évaluer l'impact de la réforme sur les PVD, il démontre qu'elle les affecte diversement en fonction de leurs besoins (importateurs ou exportateurs net de produits agricoles) et de leur capacité à tirer parti des opportunités et à s'adapter aux contraintes découlant du nouveau (et toujours en cours de réforme) régime.

Néanmoins, *« the losers of the CAP reform are amongst the poorer countries and poorer segments of the population within developing countries ».*[3219] En d'autres termes, la réforme de la PAC empire encore davantage la situation des plus vulnérables. Or, l'UE *« has recognized its responsibility to provide assistance in such cases, but its record in practice leaves much to be desired ».*[3220] En l'absence même de la 'moralisation à la marge' d'une compensation financière, l'incohérence entre la politique agricole - défendue ardemment par une poignée d'États membres (FR, ES, PT, EL, IE, PL, FI)[3221] et violemment opposée par d'autres (UK, DK, SE, NL, ML)-[3222] et la politique de développement de l'UE risque donc de demeurer *« the most important –and in many people's view the most fatal- feature of the Union's moral agency »*[3223] et donc de sa prétention 'modèle' sur la scène internationale.

L'Économie, n°819, 26/04/62.

[3213] Entretien avec un journaliste.

[3214] MICHEL Louis. *Inégalité mondiale : un défi posé à la mondialisation*. Palais d'Egmont, Bruxelles, 17 mars 2008, p.10.

[3215] À ce sujet voir le site de la Commission : http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/index_fr.htm

[3216] Pour une explication plus précise et technique, voir SEC(2009)1137, *EU Report…op cit*, p.78-82.

[3217] Voir : http://www.fairpolitics.nl/europa/cases/sugar

[3218] MATTHEWS Alan. "The European Union's Common Agricultural Policy and developing countries: the struggle for coherence", *Journal of European Integration*, 2008, vol 30, n°3, p.382.

[3219] *Ibid*, p.398.

[3220] *Ibid,* p.397.

[3221] Ce sont les pays les plus fréquemment cités lors de nos entretiens, la France étant largement en tête.

[3222] Ces cinq pays ont par exemple décidé de ne pas se joindre à la rencontre du 10 décembre 2009 à Paris relançant les négociations sur le budget de la PAC, afin de manifester leur opposition à une réforme qu'ils jugent insuffisante [BOULANGER Piere. « L'avenir de la PAC discuté à Paris sans le Royaume-Uni », *Euranet*, 09/02/09].

[3223] MAYER Hartmut, VOGT Henri (eds). *A responsible Europe? Ethical foundations of EU external affairs*, 2006, p.8.

Une politique commerciale (pas assez) pro-développement

La problématique de la PAC s'inscrit dans le cadre plus large du débat sur l'organisation des échanges commerciaux entre les pays développés et les pays en développement : si l'agriculture est un sujet particulièrement contentieux, ce sont globalement les *« barrières douanières imposées par les pays riches »* qui sont jugées *« inacceptables (…) politiquement dépassées, économiquement absurdes, écologiquement destructrices et moralement indéfendables ».*[3224] En 2007, l'Union européenne représente 19% du commerce mondial (17% des biens et 27% des services) ; elle est le premier exportateur au monde et le second importateur.[3225] En tant que *« première puissance commerciale au monde »,*[3226] elle est donc investie d'un poids et d'une responsabilité particuliers. En effet, ses décisions en matière commerciale affectent considérablement ses partenaires, au premier rang desquels les pays en développement, pour lesquels l'UE est le premier marché et partenaire commercial.

Comme le souligne Orbie, *« EU policy discourse has continually emphasised (…) Europe's development-friendlieness through trade ».*[3227] À l'image du Commissaire Michel, les leaders européens ne manquent en effet pas de souligner qu' « *environ 80% des exportations des PED sont entrées [en 2003] dans l'UE exemptes de taxes ou taxées à des taux réduits. ».*[3228] La présentation de la politique de développement sur le portail Europa exemplifie le discours consistant à ériger l'UE en partenaire commercial 'modèle' des PVD : *« L'Union s'appuie sur le commerce pour favoriser le développement en ouvrant ses marchés aux exportations des pays pauvres et en les encourageant à intensifier leurs échanges (…) Les relations commerciales particulières qui unissent l'Union et ses 79 partenaires du groupe ACP constituent un modèle de la manière dont les pays riches peuvent s'ouvrir aux pays pauvres».*[3229] En effet, le dyptique *« trade and aid »* constitue nous l'avons vu l'une des spécificités du modèle communautaire,[3230] et par extension, la politique commerciale étant commune, du modèle européen. À Lomé en 1975, l'Europe et les ACP se sont ainsi déclarés *« résolus à instaurer un nouveau modèle de relations entre États développés et États en voie de développement compatible avec les aspirations de la communauté internationale vers un ordre économique plus juste et plus équilibré ».*[3231] Aujourd'hui encore, l'UE se distingue par un certain nombre d'initiatives spécifiquement destinées, selon les termes du Traité de Maastricht, *« à favoriser l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ».*[3232]

[3224] COMMISSION AFRIQUE, *op cit*, p.58.
[3225] Présentation générale disposnible sur le site de la DG TRADE : *The European Union Trade Policy*, May 2009, p.4. http://ec.europa.eu/trade/about/introduction-to-trade/
[3226] BARROSO José Manuel. *Orientations politiques pour la prochaine Commission*, septembre 2009, p.39.
[3227]ORBIE Jan. "The European Union's role in world trade: harnessing globalisation?", *in* ORBIE (ed), *op cit*, p.58.
[3228] MICHEL Louis. *Inégalité mondiale…op cit*, p.10.
[3229] Portail Europa, « Développement » : http://europa.eu/pol/dev/index_fr.htm
[3230] Voir, *supra*, Chapitre I, Troisième partie, Titre II/A : Un partenariat 'modèle'
[3231] *Convention de Lomé…op cit*,1975 http://www.acpsec.org/fr/conventions/lome1.htm
[3232] *TCE…op cit*, Article 177. Cet alinéa, qui figurait à Maastricht parmi les objectifs de la politique de développement, a désormais été déplacé et modifié. Dans le TUE consolidé après l'adoption du Traité de Lisbonne,

Le Système de Préférences Généralisées (SPG), que l'Europe a été la première à adopter,[3233] s'adresse à 176 pays et territoires en développement sur plus de 6200 lignes tarifaires et leur offre *« un accès préférentiel au marché de l'UE, en vertu duquel la grande majorité de leurs exportations peuvent entrer dans l'UE en franchise de droit et sans contingent ».*[3234] En outre, le régime SPG+ lancé en 2004 *« accorde des préférences supplémentaires aux PVD vulnérables qui ont ratifié et mettent en œuvre un ensemble de conventions internationales fondamentales dans le domaine des droits humains, des droits des travailleurs, de la bonne gouvernance et de la protection de l'environnement ».*[3235] Pour la période 2009-2011, seize PVD[3236] ayant été reconnus comme « vulnérables » et ayant ratifié les vingt-sept conventions requises sont qualifiés à bénéficier du SPG+.[3237] L'initiative la plus symbolique, et la plus fréquemment citée,[3238] demeure néanmoins l'adoption en 2001 du règlement *« Tous sauf les armes »* (TSA),[3239] qui *« élimine tous les droits et contingents pour tous les produits, excepté les armes, provenant des pays les moins avancés ».*[3240] La Commission souligne ainsi que *« l'UE a été le premier bloc commercial au monde à prendre une telle initiative »*,[3241] dont bénéficient les 49 pays les plus pauvres de la planète (dont 39 ACP).[3242] Enfin, *« l'UE occupe le premier rang pour le financement de mesures spécialement conçues pour renforcer la capacité commerciale des PVD ».*[3243] L'aide au commerce (*aid for trade*) est, comme son nom l'indique, une

---

l'article 21.e), inséré dans les *« Dispositions relatives à l'action extérieure de l'Union »*, stipule ainsi que l'UE vise à *« encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international ».*

3233 Voir, *supra*, Chapitre I, Seconde partie, Titre II/C : La stratégie de l'avant-garde

3234 Pour les informations de ce paragraphe, nous nous appuyons sur les informations fournies par le site de la DG DEV sur le Commerce [http://ec.europa.eu/development/policies/9interventionareas/trade_fr.cfm] et par le site de la DG TRADE sur le Développement : [http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/]

3235 Site de la DG DEV sur le Commerce.

3236 Arménie, Azerbaïdjan, Bolivie, Colombie, Costa Rica, Equateur, Géorgie, Guatemala, Honduras, Sri Lanka, Mongolie, Nicaragua, Pérou, Paraguay, El Salvador, Venezuela [2008/938/CE. *Décision de la Commission du 9 décembre 2008 relative à la liste des pays bénéficiaires qui ont droit au régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance, prévu par le règlement (CE) n°732/2008 du Conseil appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2011*].

3237 Le règlement du Conseil explicite à l'Article 8§2 les critères de vulnérabilité et énumère à l'Annexe III les 27 Conventions. L'on peut par exemple citer le Protocole de Kyoto ; la Convention relative aux droits de l'enfant ; la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; ou le Pacte relatif aux drois économiques, sociaux et culturels. [*Règlement (CE) n°732/2008 du Conseil du 22 juillet 2008 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1er janvir 2009 au 31 décembre 2011*]

3238 À ce sujet, l'on peut se reporter à : FABER Gerrit, ORBIE Jan (eds). *EU trade politics and developing countries : Everything but Arms unravelled*. London : Routledge, 2007, 272p.

3239 *Règlement (CE) n°416/2001 du 28 février 2001 modifiant le règlement (CE) n°2820/98 portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1er juillet 1999 au 31 décembre 2001, afin d'étendre aux produits originairs des pays les moins développés la franchise de droits de douane sans aucune limitation quantitative.*

3240 Site de la DG DEV sur le Commerce.

3241 *Ibid.*

3242 Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cap Vert, Comores, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Haïti, Iles Salomon, Kiribati, Laos, Lésotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Mozambique, Népal, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Samoa, Sao Tomé et Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Timor oriental, Togo, Tuvalu, Vanuatu, Yemen, Zambie.

3243 COMMISSION EUROPÉENNE. *Le commerce au service du développement. L'aide au commerce : quelques actions concrètes dans le monde*, 2008, p.3. Pour plus de détails, voir également *l'Aid for Trade Factsheet* sur le site de la DG TRADE.

assistance financière ciblée visant à renforcer les capacités (infrastructures, outils économiques de base…) des PVD à participer au commerce international. En 2005 à Hong Kong, l'UE s'est engagée à augmenter ses dépenses d'aide au commerce à 2 milliards€ par an à partir de 2010, à raison d' 1milliard€ versé par la Commission et d'1 milliard€ fourni par les États membres. Au sein de l'Union, *« l'aide au commerce est sujet consensuel, qui permet de faire jouer la cohérence entre commerce et développement sans devoir sacrifier les intérêts commerciaux nationaux. Les États membres s'engagent donc sans ambiguïté »*,[3244] notamment par le biais de l'adoption d'une stratégie commune.[3245] Le rapport de suivi annuel de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE indique qu'en 2007, la CE a déjà dépassé (1,02 milliard€) son objectif, alors que les EM (0,96 milliard€)sont en passe d'atteindre le leur.[3246]

Nombre de ces mesures commerciales *« development-friendly »* ont été initiées ou renforcées durant le mandat de Pascal Lamy en tant que Commissaire au Commerce (1999-2004). En effet, ce dernier s'est employé à se saisir du *« development discourse »* afin de *« contend for leadership in the WTO by trying to gain support of developing countries to isolate the US »*.[3247] L'échec cuisant de la Conférence de Seattle en 1999 *« was a major setback, not only for the WTO, but also for the EU as an international actor »*.[3248] Van Den Hoven démontre comment, en agitant la menace d'un nouvel échec et en mettant en valeur l'importance cruciale du soutien des PVD (qui représentent près de deux tiers des membres de l'OMC)[3249] dans les négociations, le Commissaire Lamy réussit (du moins partiellement) à rallier la *« divided polity »* européenne (des conflits d'intérêts opposant les EM mais également les DG DEV, TRADE et AGRI) sous la bannière unificatrice d'un *« development discourse »* transformé en *« rhetorical action »* (c'est-à-dire en concessions empiriques afin d'accréditer le discours).[3250] L'initiative *« Tout sauf les Armes »*, lancée en amont de la Conférence de Doha, aurait ainsi *« enabled the EU to hold the high moral ground in the WTO [and] to transform its image from that of 'fortress Europe' to one of a pro-development Europe »*.[3251] En 2005 à Hong Kong, l'Union a d'ailleurs *« successfully insisted on the 'globalisation' of 'Everything but Arms' in the WTO*

3244 Entretien à la DG Commerce.

3245 14470/07. *Conclusions du Conseil sur la Stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce.*

3246 SEC(2009) 442. *Aid for Trade monitoring report 2009*, p.14. En 2007, la Commission est le 4ème pourvoyeur mondial d'aide au commerce, derrière la Banque mondiale, les Etats-Unis et le Japon. Suivent ensuite l'Allemagne et la France. [CAD. *Aid for trade at a glance 2009 : maintaining momentum*, July 2009, p.298].

3247 VAN DEN HOVEN Adrian. "Assumming leadership in multilateral economic institutions: the EU's 'development round' discourse and strategy", *West European Politics*, 2004, vol 27, n°2, p.260. Il convient de remarquer que l'article date de 2004 et, qu'à ce titre, il ne couvre pas les (non) développements récents de Doha.

3248 *Ibid*, p.258.

3249 http://www.wto.org/ « Pays en développement- Aperçu général ».

3250 *Ibid*, p.274-275. Le concept de *« rhetorical action »* est issu à l'origine de : SCHIMMELFENNIG Frank. « The Community trap : liberal norms, rhetorical action and Eastern enlargement of the European Union », *International Organization*, 2001, vol 55, n°1, p.55-80.

3251 *Ibid*, p.264. L'on retrouve la même idée presque mot pour mot chez Meunier et Nicolaidis : *« The EBA initiative enabled the EU to change its image in the WTO by holding the high moral ground »* [MEUNIER Sophie, NICOLAIDIS Kalypso. "The European Union as a trade power", *in* HILL, SMITH (eds), *International relations…op cit*, p.260.

context ».[3252] Forte de ses initiatives pionnières et de ses nombreux accords bilatéraux de coopération et de libre-échange,[3253] l'UE dispose d'un réseau riche et varié de relations avec les pays en développement. Durant les premières années du cycle du Doha, elle s'est également montrée plus flexible que les États-Unis sur certains dossiers,[3254] ce qui lui a permis de conforter son image 'pro-développement'. Van Den Hoven soutient ainsi que *« the EU is progressively taking over the leadership in the WTO »*[3255] grâce à un *« development discourse [which] has changed EU policy ».*[3256]

Dans un article portant sur les *« outsiders' perceptions of the EU in international trade negotiations »*,[3257] Elgström offre une perspective quelque peu différente : *« the EU is indeed seen as a key actor in the WTO but it is not necessarily seen as a leader ».*[3258] D'après son analyse fondée sur de multiples entretiens à l'OMC, l' « Europe » est unanimement perçue comme « un » acteur (*« a single actor acting with one voice »*)[3259] et *a fortiori* comme une puissance (*« a great power in trade »*).[3260] Cependant, *« most often, EU leadership attempts are dismissed as not credible* »,[3261] du fait de la persistance de deux obstacles majeurs. D'une part, *« the most serious obstacle for EU leadership aspirations is clearly a perception of inconsistency ».*[3262] L'incohérence entre le soutien proclamé à la libéralisation des échanges mondiaux et le maintien d'une politique protectionniste, particulièrement dans le domaine agricole, est encore une fois pointée du doigt. Dès lors, *« the EU's perceived role as a defender of self-interests and its alleged double-standards make claims to be a 'champion of Third World interests' less credible ».*[3263] Les proclamations et initiatives européennes sont donc accueillies avec une certaine méfiance, d'autant qu'elles recèlent souvent d'exceptions ou de 'pièges'. Par exemple, *« Tout sauf les Armes »* est assortie de quelques réserves de taille : une « période de transition » est prévue pour trois produits majeurs, à savoir la banane, le riz, et le sucre.[3264] De plus, *« Europe's rules of origin are so restrictive, that only half of LDC products that are theoretically eligible for duty-free access*

[3252] ORBIE. "The European Union's role in world trade: harnessing globalisation?", *op cit,* p.56.
[3253] Voir Annexe XXXVI : L'Union européenne, partenaire mondial
[3254] En acceptant par exemple d'accélérer la mise en œuvre des accords textiles et en faisant preuve d'une certaine fléxibilité sur la question des ADPIC (Aspects des Droits de Propriété Intellectuelle qui touchent au Commerce). En outre, contrairement aux Etats-Unis, l'UE *« reduced its demands for the environment, investment and competition issues and dropped its position on labour standards ».* [VAN DEN HOVEN, *op cit*, p.265-267].
[3255] *Ibid*, p.265.
[3256] *Ibid*, p.276.
[3257] ELGSTRÖM Ole. "Outsiders' perceptions of the European Union in international trade negotiations", *Journal of Common Market Studies*, 2007, vol 45; n°4, p.949-967.
[3258] *Ibid*, p.949.
[3259] *Ibid*, p.956.
[3260] *Ibid*, p.955.
[3261] *Ibid*, p.958.
[3262] *Ibid*, p.959.
[3263] *Ibid*, p.959.
[3264] La limite de cette période n'est pas très claire, n'étant pas mentionnée dans la régulation. Certaines sources mentionnent janvier 2006 (banane), juillet 2009 (sucre) et septembre 2009 (riz). Nous n'avons pu trouver confirmation. Il semble plutôt que des règles soient encore en place jusqu'à 2012 et dépendent des APE.

actually receive this treatment ».[3265] En effet, les barrières tarifaires et les subventions ne représentent qu'une partie de l'arsenal protectionniste de l'UE (et des pays industrialisés), des *« modern barriers to market access»*[3266] continuant à protéger la « forteresse ».

D'autre part, *« the second obstacle to effective EU leadership is the problem of legitimacy ».*[3267] Opérant à partir de la définition de Vogt citée en introduction,[3268] Elgström propose d'analyser la légitimité de l'Union au sein de l'OMC en examinant d'une part la perception du caractère 'approprié' (*appropriateness*) des valeurs qu'elle y affiche et promeut, et d'autre part sa performance au regard desdites valeurs. Selon Lucarelli et Manners, dans le cadre de l'OMC, *« the most prominent values claimed to inform EU positions are liberal multilateralism, regulation, and solidarism ».*[3269] Les recherches d'Elgström indiquent que l'action de l'UE à l'OMC est considérée comme consistante avec son engagement multilatéral, et appropriée : *« the Union is widely praised for its strong support of multilateral trade arrangements »,*[3270] particulièrement en contraste avec l'unilatéralisme américain. L'une des valeurs cardinales proclamées dans le <u>Consensus</u>- « *l'UE est fermement attachée au multilatéralisme efficace »*-[3271] se trouve ainsi vérifiée dans la pratique, et accueillie comme *« a potential asset which could form the basis for leadership ».*[3272]

En revanche, l'ambition régulatrice de l'UE *« encounters considerable scepticism ».*[3273] Si l'UE s'emploie effectivement à introduire des normes dans le commerce mondial, sa politique de *« trade liberalisation based on the design and enforcement of new multilateral rules reproducing the EU's own approach (the so called 'Singapore issues'- investment, competition policy, government, procurement and trade facilitation) »*[3274]- est perçue comme une imposition de valeurs. Les « questions de Singapour » sont parmi les matières les plus contentieuses débattues à l'OMC, dans la mesure où, exception faite de la dernière, *« these are non-trade issues ».*[3275] Les pays en développement argumentent donc que des questions non commerciales n'ont pas à être négociées à l'OMC, et *« the impasse over the*

[3265] ORBIE Jan. "The European Union's role in world trade: harnessing globalisation?",*op cit.* p.58.
[3266] ALVES Phil, DRAPER Peter, KHUMALO Nkululeko. *Africa's challenges in international trade and regional integration : what role for Europe ?*, SAIIA Occasional paper n°32, May 2009, 20p. Les barrières non-tarifaires peuvent prendre la forme de de règles d'origine, de quotas, de normes (techniques, sanitaires, phytosanitaires…)
[3267] ELGSTRÖM, *op cit*, p.959.
[3268] Voir *supra*, p. 462.
[3269] ELGSTRÖM, *op cit*, p.960. Ces trois valeurs sont identifiées par Lucarelli et Manners dans leur ouvrage séminal sur la question : MANNERS Ian, LUCARELLI Sonia (eds). *Values and principles in European foreign policy*. London: Routledge, 2006, 254p. [Voir en particulier le chapitre de VAN DEN HOVEN sur les négociations multilatérales, et celui de BONAGLIA, GOLDSTEIN et PETITO sur la politique de développement].
[3270] ELGSTRÖM, *op cit*, p.960.
[3271] *Consensus…op cit*, §3 « Valeurs communes ».
[3272] ELGSTRÖM, *op cit*, p.960.
[3273] *Ibid*, p.960.
[3274] MEUNIER, NICOLAIDIS, *op cit*, p.261.
[3275] KHOR Martin. *The 'Singapore Issues' in the WTO : implications and recent development*, Third World Network, November 2004, p.2.

Singapore issues was the immediate cause of the breakdown of the Cancun Ministerial ».[3276] Elles sont depuis exclues du cycle de Doha, mais l'insistance de l'UE à entreprendre d'introduire des *« regulatory rules »* reflétant son propre modèle est généralement perçue comme *« a reflection of self-interests ».*[3277]

Enfin, la dimension « solidaire » (*solidarist*) de la politique de l'UE à l'OMC – c'est-à-dire sa dimension 'pro-développement'- *« is perceived as illegitimate as long as the EU's professed support for the Third World is not translated into more manifest behaviour ».*[3278] La mise en scène rhétorique d'une Union 'championne du Tiers Monde', qu'elle se décline sur la scène internationale du développement ou du commerce, *« has created expectations that are not fulfilled by the EU in the field ».*[3279] Ce *capabilities-expectations gap* est accentué par le fait que l'UE n'est non seulement pas à la hauteur de sa propre rhétorique, mais qu'elle n'est peut-être même pas le 'champion' des pays industrialisés en termes de 'bienveillance'. À ce titre, le volet « Commerce » du *Commitment to Development Index* 2009 -*« which penalizes countries for erecting (…) two kinds of barriers : tariffs on imports and subsidies for domestic farmers »*[3280]- permet situer 14 États Membres[3281] (mais pas l'UE en tant que telle) par rapport aux autres grands pays industrialisés :

Australie	**7,4**
Nouvelle-Zélande	7,3
Etats-Unis	**7,0**
Canada	6,8
Pays-Bas	**6,0**
Finlande	6,0
Autriche	5,9
Suède	5,9
Italie	5,8
Portugal	5,8
Espagne	5,8
Royaume-Uni	5,7
France	5,7
Allemagne	5,7
Belgique	5,7
Grèce	5,7
Danemark	5,6
Irlande	**5,6**
Japon	2,0
Norvège	1,2
Suisse	0,7
Corée du Sud	0,7

Comme l'on peut le constater, le mieux classé des États Membres- les Pays-Bas- n'arrive qu'en cinquième position, derrière le principal 'rival' de l'UE, à savoir les États-Unis. Les performances européennes- nécéssairement proches puisque les politiques commerciale et agricole sont communes- occupent le milieu du classement. En outre, la hiérarchie entre EM est parfois surprenante, des 'mauvais élèves' de la cohérence des politiques pour le développement (IT, ES, PT) enregistrant une meilleure performance que certains de ses promoteurs (UK, DK, IE). Tout en gardant à l'esprit qu'il ne s'agit que d'*un* instrument partiel de mesure de la performance, l'*Index* permet ainsi d'exposer le décalage entre la rhétorique d'une Europe 'pro-développement' et une réalité plus contrastée, au sein même de l'UE et vis-à-vis des autres pays développés.

[3276] *Ibid*, p.13.
[3277] ELGSTRÖM, *op cit*, 960.
[3278] *Ibid*, p.960.
[3279] *Ibid*, p.960.
[3280] *Commitment to Development Index 2009*, « Trade » : http://www.cgdev.org/section/initiatives/ active/cdi/ L'index est élaboré en prenant en compte les barrières tarifaires aux importations de *« clothing, rice, wheat, corn, sugar, beef, other meats, dairy and goods »* en provenance des PVD, ainsi que les *« trade-distorting farm subsidies »*. Il ne tient donc malheureusement pas compte des barrières non-tarifaires.
[3281] L'UE15 moins le Luxembourg.

En raison de ses incohérences et de son incapacité à (pleinement) traduire ses promesses en actions, l'UE souffre donc d'un manque de crédibilité et de légitimité. De ce fait, nonobstant ses concessions pro-développement et son APD importante, elle a *« échoué à créer un bloc politique, centré autour des ACP, qui la soutiendrait dans les négociations commerciales multilatérales »*.[3282] Pis encore, *« some ACP countries find the stance adopted by Brazil, South Africa, India and China attractive and come to see the G20 as a useful counterbalance to the EU »*.[3283] La concurrence de ces 'puissances émergentes' introduit ainsi une pression supplémentaire sur la relation entre l'UE et les PVD. Malgré tout, celle-ci est 'sauvée' par le fait que *« the EU is said to have a better image than it great power competitor, the US, not least in relations with developing countries »*.[3284] Dans le cadre de l'OMC donc, les failles de l'Union sont quelque peu compensées par l'existence d'un Autre américain (plus) polarisant qui lui permet, comme sur la scène de développement, de jouer un rôle *a contrario*. Pour pleinement prendre la mesure de l'impact des incohérences de l'UE sur sa relation avec les PVD, il convient donc de se défaire de cet Autre, et de se pencher sur un cas qui expose au grand jour les limites de la 'puissance modèle' : la négociation des Accords de Partenariat Économique (APE).

C. Les Accords de Partenariat Économique, ou la fracture entre l'Europe et 'son' Sud

La négociation des Accords de Partenariat Économique (APE) est un processus complexe, entamé en septembre 2002 et, selon toute vraisemblance, encore loin d'être achevé. Sans rentrer dans trop de détails, l'on examinera comment cette négociation conduit à une détérioration du partenariat UE-ACP, et plus particulièrement à une remise en cause du 'modèle' de développement 'offert' par l' « Europe » à son « Sud » (théoriquement) privilégié.

Les APE ou le changement de cap de la relation UE-ACP

Il est stipulé dans l'Accord de Cotonou, signé en 2000, que *« la coopération économique et commerciale [entre UE et ACP] est mise en œuvre en parfaite conformité avec les dispositions de l'accord instituant l'OMC »*.[3285] Jusqu'alors, le régime de préférences commerciales unilatérales liant l'UE aux ACP n'est en effet pas compatible avec les règles de l'OMC, dans la mesure où il est discriminatoire (vis-à-vis des autres PVD) et non-réciproque.[3286] L'UE doit donc négocier des dérogations temporaires (*WTO waiver*) afin de pouvoir maintenir ses préférences : au moment de l'adoption

---

[3282] Entretien dans une Représentation permanente.
[3283] O'SHAUGHNESSY, "The European Union- a responsible trading partner?", *in* MAYER, VOGT (eds). *A responsible Europe…op cit*, p.194. La Tanzanie et le Zimbabwe ont par exemple rejoint le G20.
[3284] ELGSTRÖM, *op cit*, p.962.
[3285] *Accord de Cotonou,* Article 34§4.
[3286] De telles préférences ne sont autorisées que dans un cadre limité, à l'image de l'initiative *Tout sauf les Armes* qui s'adresse spécifiquement au PMA.

de Cotonou, elle obtient une dernière dérogation, qui expire le 31 décembre 2007. D'ici à cette date, l'Accord prévoit donc *« de remplacer le régime de préférences commerciales par des relations compatibles avec les règles de l'OMC »*.[3287] En substance, il s'agit donc de nouer des accords de libre-échange avec les ACP. Aux yeux de nombre d'observateurs, cette normalisation de l'exception européenne sonne le glas du 'modèle' européen. Pour Arts et Dickson par exemple, *« whereas in 1975 the EU was prepared to challenge the prevailing liberal consensus and sign an innovative trade chapter with the ACP, by the 1990s it was no longer the case »*[3288] ; est ainsi annoncée la transition de la politique de développement de l'UE *« from model to symbol »*.[3289] Dans la même veine, Makhan évoque une évolution *« from model to mainstream »*.[3290] En sacrifiant ses préférences sur l'autel de l'OMC,[3291] l'Union-collectivement, puisque le régime commercial est commun- aurait ainsi renoncé à un modèle particulier de *trade and aid* qui la distinguait jusqu'alors sur la scène du développement.[3292]

Investie par le Conseil du mandat de négociatiation des APE en mai 2002,[3293] la Commission rejette ces allégations : les APE *« ne sont pas des simples accords de libre-échange »*,[3294] mais au contraire des *« moteurs du développement »*.[3295] Les APE et l'APD constituent les *« deux piliers de la politique européenne de développement »*, entre lesquels il convient *« de trouver la plus grande synergie possible »*.[3296] Ainsi, *« les APE favorisent le développement et la croissance économiques par les échanges commerciaux et facilitent les réformes économiques par l'intégration régionale »*.[3297] Toujours selon la version officielle, l'ouverture des marchés, si elle a désormais vocation à être réciproque, sera néanmoins asymétrique et progressive, c'est-à-dire *« immédiate pour les marchandises ACP exportées vers l'UE et graduelle pour les marchandises européennes exportées vers les pays ACP »*.[3298] En échange d'une élimination des tarifs ACP pour au moins 80% des échanges commerciaux, l'UE supprimera ses dernières

---

3287 COMMISSION EUROPÉENNE. *Accords de Partenariat Économique : moteurs du développement*, 2008, p.3.
3288 ARTS, DICKSON, *op cit*, p.11-12. Petiteville évoque la transition de l'UE vers le *« co-régionalisme libre-échangiste »* [PETITEVILLE. *La coopération économique…op cit*, 2001].
3289 ARTS, DICKSON. *EU development cooperation : from model to symbol…op cit.*
3290 MAKHAN Davina. *Linking EU trade and Development. Lessons from the ACP-EU trade negotiations on Economic Partenership Agreements*, Studies n°50, 2009, p.116-123.
3291 Oxfam nuance la version d'une obligation introduite par l'OMC, en argumentant que les *« free trade agreements are a choice, not a necessity »*. D'après Oxfam, les dispositions de l'OMC auraient pu permettre de maintenir des préférences unilatérales en révisant le schéma des préférences de l'UE, mais cette dernière a préféré s'engager dans la voie des accords régionaux de préférences réciproques [OXFAM INTERNATIONAL. *Partnership or power play ? How Europe should bring development into its trade deals with ACP countries*, Oxfam briefing Paper n°110, 2008, p.6].
3292 Nous avons brièvement évoqué la question *supra*, Chapitre I, Troisième partie, Titre II/B : De l'exception à la normalisation. Il s'agit ici de l'aborder sous l'angle interactif, en évaluant les conséquences pour l' « Europe ».
3293 8649/02. *Conclusions du Conseil sur les Accords de Partenariat Économique avec les États et régions ACP*,13 mai 2002. Les détails du mandat sont inclus *in* : SEC(2002)351. *Recommandation de Décision du Conseil autorisant la Commission à négocier des Accords de Partenariat Économique avec les régions et États ACP*.
3294 Page de la DG DEV sur les APE : ec.europa.eu/development/policies/9interventionareas/epas/epas_fr.cfm
3295 COMMISSION EUROPÉENNE. *Accords de Partenariat Économique : moteurs du développement…op cit.*
3296 *Ibid*, p.39.
3297 DG DEV : http://ec.europa.eu/development/policies/9interventionareas/epas/epas_fr.cfm
3298 COMMISSION EUROPÉENNE. *Accords de Partenariat Économique..op cit*, p.3.

restrictions et modifiera ses règles d'origine *« pour que les pays ACP puissent réellement bénéficier des préférences qui leur sont accordées »*.[3299] Un volet aide au développement incluant des *« mesures d'accompagnement »* financières et techiques destinées à mitiger l'impact de l'ouverture des marchés doit également être négocié au cas par cas dans le cadre de chaque APE.

En effet, les APE visent explicitement à favoriser l'intégration régionale par le biais de la *« création de marchés régionaux (…) étape indispensable à l'intégration des ACP dans l'économie mondiale »*.[3300] Des APE distincts sont donc négociés séparément avec sept régions au sein du groupe ACP[3301] : la CARIFORUM[3302] ; l'Afrique centrale[3303] ; l'Afrique occidentale[3304] ; le Groupe APE pour la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA)[3305] ; le Groupe APE pour l'Afrique orientale et australe (AFOA)[3306] ; la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE)[3307] ; et le Pacifique.[3308] D'un point de vue européen, l'objectif est d'aboutir à la signature d'accords avec ces sept régions afin d'ouvrir la voie à *« un nouveau type de relation commerciale, fondée sur un partenariat pour le développement, et non sur l'octroi de préférences non réciproques »*.[3309]

Lors de notre terrain et de nos entretiens à Bruxelles en 2006/2007, la conclusion des APE avant la date butoir du 31 décembre 2007 était présentée comme une *« priorité absolue »*[3310] à la DG DEV, un *« impératif de succès »*[3311] à la DG TRADE et *« the highest item on the development agenda »*[3312] aux yeux de nombreux États Membres. Cependant, deux ans après l'expiration du délai imposé, les négociations n'ont toujours pas abouti :

3299 *Ibid*, p.4.
3300 DG DEV : http://ec.europa.eu/development/policies/9interventionareas/epas/epas_fr.cfm
3301 Le détail des régions et des négociateurs est issu de : 9318/09. *Note d'information de la Présidence sur les Accords de Partenariat Économique : état de la situation et débat d'orientation*, 12 mai 2009, p.10-11.
3302 Le CARIFORUM est composé du CARICOM (Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyana, Haïti, Jamaïque, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Saint-Christophe-et-Nevis, Suriname, Trinidad-et-Tobago) et de la République dominicaine.
3303 Les négociateurs pour l'Afrique centrale (Cameroun, Gabon, Guinée-équatoriale, Congo-Brazzaville, RDC, Tchad, République centrafricaine, Sao Tomé-et-Principe) sont la CEMAC et la CEEAC.
3304 Le négociateur régional pour l'Afrique occidentale (Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone, Togo) est la CEDEAO, en collaboration avec l'UEMOA.
3305 Le secrétariat CDAA soutient le groupe APE CDAA (Angola, Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud, Swaziland) dans les négociations.
3306 Le secrétariat du COMESA facilite les négociations pour le Groupe AFOA (Comores, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Malawi, Ile Maurice, Madagascar, Seychelles, Soudan, Zambie, Zimbabwe).
3307 Le secrétariat de la CAE coordonne les négociations pour les EM (Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzanie, Ouganda).
3308 Les pays ACP du Pacifique (Iles Cook, Micronésie, Fidji, Kiribati, Iles Marshall, Nauru, Niué, Palau, Papouasie Nouvelle Guinée, Samoa, Iles Salomon, Tonga, Tuvalu, Vanuatu) négocient en tant que région.
3309 COMMISSION EUROPÉENNE. *Les APE…op cit*, p.15.
3310 Entretien à la DG DEV.
3311 Entretien à la DG TRADE.
3312 Entretien dans une Représentation permanente. Les représentants finlandais et allemand, que nous avons rencontrés avant leurs Présidences respectives, ont particulièrement insisté sur l'importance de la question.

L'état de la situation – les accords paraphés et signés (décembre 2009) [3313]

Définitions: les «APE intérimaires» se limitent principalement aux échanges de biens – ce qui est nécessaire à la compatibilité avec l'OMC (dans les termes de l'OMC les APE intermédiaires sont déjà complets). Les «APE complets» (tels que définis par la CE) lieraient les parties à des engagements sur les services et les questions de Singapour ainsi que sur les droits de propriété intellectuelle.

• Un **« APE complet »** entre l'UE et les Caraïbes, signé par les deux parties et approuvé par le Parlement européen ;

• **Des « APE intérimaires », signés** avec la Côte d'Ivoire (un APE individuel sans partenaires régionaux, approuvé par le Parlement européen) ; Cameroun (un APE individuel sans partenaires régionaux) ; le Botswana, le Lesotho, le Swaziland et le Mozambique (4 des 7 pays CDAA); la Papouasie-Nouvelle-Guinée et Fiji (APE individuels sans partenaires régionaux) ; Madagascar, l'Ile Maurice, les Seychelles, et le Zimbabwe (4 des 6 pays AFOA).

• **Des « APE intérimaires » paraphés, mais pas encore signés ou ratifiés,** avec le Ghana (APE individuel sans partenaires régionaux) ; les cinq pays de la Communauté de l'Afrique de l'Est – le Kenya, la Tanzanie, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi (un accord intérimaire régional) ; les Comores et la Zambie (les 2 autres pays AFOA).

• **Pas d'APE:** 40 pays - plus de la moitié des 76 pays ACP impliqués dans les négociations n'ont pas paraphé ou signé une quelconque forme d'APE.

Pour comprendre le blocage des négociations -dont l'état d'avancement précis région par région est détaillé sur le site de la DG TRADE[3314]- l'on reprendra la typologie proposée par Elgström, en examinant la légitimité de la position de l'UE au regard des trois valeurs censées informer son action dans le nexus commerce-développement. De la perception de cette (il)légitimité dérive sa capacité -ou son incapacité- à faire accepter sa proposition.

Les APE contre l'intégration régionale ?

L' Union européenne soutient activement le multilatéralisme 'universel' tel qu'il est pratiqué à l'ONU,[3315] dans les grandes conférences internationales[3316] ou à l'OMC.[3317] Parallèlement, étant donnée la nature de sa propre construction, elle *« promeut de longue date l'intégration régionale »,*[3318] qui est *« fermement ancrée dans sa politique de développement »*[3319] commune. Les APE, nous l'avons vu, s'inscrivent explicitement dans cette démarche de promotion des formes régionales de multilatéralisme.[3320] Comme le soulignent Meunier et Nicolaidis, la politique commerciale de l'UE, comme sa politique de développement, se distingue en effet par son *« conditional support for regionalism ».*[3321] Cette 'conditionnalité régionale' est ouvertement revendiquée au sein de la DG TRADE, où l'on admet (en 2006) qu' *« on veut obtenir davantage des ACP dans le domaine de l'intégration régionale que ce qu'ils proposent pour l'instant ».*[3322]

3313 CONCORD. *Briefing sur les Accords de Partenariat Économique (APE)*, décembre 2009, p.4. Le tableau originel, qui décrit la situation en octobre 2009, est complété par les informations récentes de la Commission (en décembre 2009, Haïti a signé l'APE complet CARIFORUM, alors que Fiji a signé un APE intérimaire).

3314 http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/economic-partnerships/negotiations/

3315 Voir *supra*, Chapitre III, Première partie, Titre III/B : *Hard power* unilatéral vs *soft power* multilatéral

3316 Voir *supra*, Chapitre III, Seconde partie, Titre I : L'agenda de l'efficacité de l'aide et le *« show européen »*

3317 Voir *supra*, Chapitre III, Troisième partie, Titre I/B : L'(in)cohérence des politiques ou *« l'hypocrisie européenne »*

3318 COM(2008)604. *Intégration régionale pour le développement des pays ACP*, p.2.

3319 *Ibid*, p.2.

3320 À ce sujet, l'on peut se référer à : ALBARET Mélanie. « Les formes régionales du multilatéralisme : entre incertitudes conceptuelles et pratiques ambigües », *in* BADIE, DEVIN (dir), *Le multilatéralisme…op cit*, p.41-56.

3321 MEUNIER, NICOLAIDIS. *The EU as a trade power…op cit*, p.264-265.

3322 Entretien à la DG TRADE.

Pourtant, les APE sont au contraire accusés de *« miner l'intégration régionale »*,[3323] voire de *« stimulate regional disintegration »*[3324] en introduisant une *« drastic differenciation among the various ACP states »*.[3325] Le découpage en sept (sous)groupes régionaux pose en effet un certain nombre de problèmes au regard des dynamiques régionales en cours sur le continent africain. D'une part, il va à l'encontre du processus d'intégration à l'échelle du continent, tel qu'incarné par l'Union Africaine. D'après un responsable de la DG TRADE, *« négocier avec l'Afrique entière n'est pas possible. Il n'y a pas d'intégration régionale au niveau méditerranéen, c'est illusoire. En Afrique sub-saharienne non plus il n'y a pas suffisamment d'intégration »*.[3326] Sans préjuger de la validité de cette position, il convient de remarquer que le manque d'intégration est également européen : la Commission ne peut de toute façon pas négocier les APE d' « Europe » à « Afrique », car son mandat est limité aux Accords de Cotonou, c'est-à-dire aux pays ACP. En d'autres termes, l'hybridité du modèle communautaire - elle même produit des différences entre États membres- rejaillit sur la conception de l'intégration régionale promue sur le continent africain.[3327]

D'autre part, les groupes régionaux APE ne sont pas forcément compatibles avec les dynamiques d'intégration sous-régionale : *« the EPA process has led to the fragmentation of existing regional integration schemes »*.[3328] Par exemple, les membres de la Communauté de Développement d'Afrique australe (SADC) liés par un « Protocole sur le commerce »[3329] sont éparpillés au sein de trois groupes APE : le groupe CDAA (Angola, Botswana, Lésotho, Swaziland) ; le groupe AFOA (Iles Maurice) ; et le groupe CAE (Tanzanie). En outre, le pilier de la SADC, l'Afrique du Sud, ne prend partie aux négociations d'APE, puisqu'elle ne fait pas partie des ACP. L'on pourrait ainsi multiplier les exemples, car *« within each EPA regional body, there are problems of overlapping membership »*.[3330] Ce phénomène n'est naturellement pas (uniquement) imputable à l'UE : il dérive de la multiplicité des processus d'intégration régionale en cours sur le continent africain, et de la compléxité qu'ils entraînent. Un responsable de la DG TRADE insiste ainsi sur le fait que *« ce sont les ACP qui ont négocié les groupes régionaux dans lesquels ils se trouvent, en fonction de ce qui leur convenait le mieux »*.[3331] Mais c'est justement ce choix qui peut poser problème : la négociation des APE place les 39 pays ACP qui bénéficient du régime *Tout Sauf les Armes* (c'est-à-dire les PMA)

3323 CONCORD. *Briefing APE…op cit*, p.2.
3324 Fair politics : http://www.fairpolitics.nl/europa/cases/economic_partnership_agreement_s
3325 O'SHAUGHNESSY, *op cit*, p.193.
3326 Entretien à la DG TRADE.
3327 Le découpage n'est (logiquement) pas aussi problématique chez les « C » (Caraïbes) et les « P » (Pacifique).
3328 GOODISON Paul. « The European Union : new start or old spin ? », *Review of African Political Economy*, 2005, n°163, p. 172.
3329 SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY. *Protocol on trade*, May 1996, 100p.
3330 OXFAM INTERNATIONAL. *Partnership or power play ? How Europe should bring development into its trade deals with ACP countries*, Oxfam Briefing Paper n°110, April 2008, p.7.
3331 Entretien à la DG TRADE.

« on the cusp of a Faustian bargain with the EU ».[3332] Ces derniers doivent en effet choisir entre continuer 'individuellement' de bénéficier des conditions préférentielles du régime TSA, ou renoncer à ces avantages pour intégrer un processus régional à des conditions *a priori* moins avantageuses mais potentiellement plus rentables sur le moyen/long terme.[3333] Fin 2009, dix PMA ont ainsi fait le choix de renoncer au régime TSA pour intégrer un APE complet[3334] ou intérimaire.[3335] En outre, quelque soit leur choix, il est probable que les répercussions des APE négociés et mis en œuvre par leurs voisins seront ressentis dans leurs propres marchés, à moins d'ériger des barrières *« which would ultimately negate the principle of greater regional integration ».*[3336]

Le risque que les APE se révèlent préjudiciables à la coopération et l'intégration régionales africaines est soulevé par les ACP. En décembre 2007, alors que certains États ACP ont signé –individuellement ou collectivement- des APE intérimaires avant que la dérogation de l'OMC n'expire, le Conseil des Ministres ACP *« souligne l'importance des marchés régionaux, et insiste sur la nécessité d'éviter tout accord susceptible d'entraver les processsus d'intégration régionale ACP en cours [auxquels] il convient d'accorder une priorité plus élevée qu'au système de libre-échange avec l'Union européenne ».*[3337] La crainte du fractionnement est en effet attisée par la signature d'accords 'individuels' proposés par l'UE, allant à l'encontre des dynamiques de solidarité régionale. En outre, le format de la négociation imposé par l'UE -groupe par groupe- est perçu comme une tactique visant à 'diviser pou mieux régner' en affaiblissant le pouvoir de marchandage collectif des ACP, et en les mettant en compétition. Lors du sommet de Khartoum en 2006, ils ont déjà demandé à ce que *« soit organisée dans les meilleurs délais une réunion conjointe ACP-UE de haut niveau pour faire le point des négociations des APE entre l'UE et les régions ACP ».*[3338] Or l'UE résiste, par la voix de la Commission, à une telle initiative : en décembre 2009, *« the EC remains reluctant to hold the requested ACP-EU EPA Summit on the grounds that contentious issues are being resolved at regional level ».*[3339]

En somme, la légitimité de l'engagement multilatéral (régional) de l'UE dans le cadre des APE est constestée, la promotion de l'intégration régionale étant perçue comme imposée par ses préférences et subordonnée à ses propres intérêts, au détriment de processus endogènes.

3332 ALVES, DRAPER, KHUMALO, *op cit*, p.9.
3333 MAKHAN, *op cit*, p.105-109.
3334 Haïti.
3335 Burundi, Comores, Lesotho, Madagascar, Mozambique, Ouganda, Rwanda, Tanzanie, Zambie.
3336 OXFAM INTERNATIONAL. *Partnership…op cit*, p.9.
3337 ACP/25/013/07. *Déclaration du Conseil des Ministres ACP lors de sa 86ème session, exprimant sa profonde préoccupation sur la situation des négociations des Accords de Partenariat Économique (APE)*, 13 décembre 2007.
3338 ACP/28/057/06. *Déclaration de Khartoum lors du Cinquième Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement ACP, Khartoum*, Soudan, 8 décembre 2006, p.16.
3339 INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *Trade and Negotiations insights : EPA update*, December 2009, volume 8, n°10, http://ictsd.org/

Les APE, instruments d'une puissance normative contestée

L'ambition régulatrice de l'UE est clairement affichée dans les APE. Le livret de présentation conçu par la Commission – qui vise à défendre une vision des APE comme *« moteurs du développement »*- met ainsi l'accent sur *« les règles, un élément fondamental »*.[3340] Selon ce raisonnement, *« c'est l'investissement qui est à la base de la croissance. Or les investisseurs ont besoin de règles. Facilitation du commerce, investissement, concurrence, marchés publics, propriété intellectuelle- constituent précisément des normes de gouvernance économiques indispensables au développement à long terme, dont ont besoin les ACP »*.[3341] Les « questions de Singapour », exclues du cycle de Doha à l'OMC, sont donc réintroduites dans le cadre de la négociation des APE, alors que le *« besoin de règles dans le domaine des services »*[3342] est également mis sur la table. L'agenda des APE est donc plus ambitieux (ou plus libéral, selon le point de vue) que celui de l'OMC : c'est ce qui explique en grande partie le blocage des négociations. En effet, dans la *Déclaration de Khartoum* en 2006, les ACP se déclarent *« convaincus que l'introduction d'une "nouvelle génération" de questions relatives au commerce dans le cadre des APE (…) doit reposer sur le consensus réalisé sur ces questions au niveau multilatéral. Nous affirmons par conséquent que les ACP ne devraient négocier ces questions que lorsqu'ils sont prêts à le faire »*.[3343]

Seule la région Caraïbes a pour l'instant accepté de signer un « accord complet », c'est-à-dire incluant également *« la libéralisation des services, l'investissement et les marchés publics, l'introduction de règles de concurrence et le renforcement de la protection des droits de propriété intellectuelle »*.[3344] Les « APE intérimaires » excluent ces matières contentieuses, et se présentent sous la forme de *« 'bare bones' goods only EPAs »*.[3345] Les négociations achoppent donc sur ces 'nouvelles' questions, *«which the ACP states see as an attempt to lock them into a particular model of economic governance »*.[3346] D'après Storey, l'inclusion de la *« bonne gouvernance économique »*[3347] dans les APE *« raises the possibility of Normative Power Europe in action- diffusing however, a particular and controversial 'norm' of economic governance »*.[3348] Fondamentalement, l'UE est accusée *« of using the EPAs to force through its own agenda »*,[3349] transformant des accords censés combiner commerce et développement en *« essentially free trade agreements [where] development is barely taken into consideration »*.[3350]

3340 COMMISSION EUROPÉENNE. *Accords de Partenariat Économique : moteurs du développement…op cit.*
3341 *Ibid*, p.30.
3342 *Ibid*, p.36.
3343 ACP/28/057/06. *Déclaration de Khartoum…op cit*, p.15.
3344 CONCORD. *Briefing sur les APE…op cit*, p.1.
3345 KWA Aileen. *South Centre cautions African countries when approaching EPAs*, 17/02/2009, http://www.insouth.org/
3346 STOREY Andy. "Normative power Europe? Economic Parnership Agreements and Africa", *Journal of Contemporary African Studies*, 2006, vol 24, n°3, p.341.
3347 DG DEV : http://ec.europa.eu/development/policies/9interventionareas/epas/epas_fr.cfm
3348 STOREY, *op cit*, p.341.
3349 EPA Watch : http://epawatch.eu/introduction/
3350 *Fair Politics* : http://www.fairpolitics.nl/europa/cases/economic_partnership_agreement_s

La solidarité européenne remise en cause

Ceci nous amène à la troisième valeur de l'UE, à savoir le 'solidarisme' : sa politique, qu'elle soit commerciale ou de développement, est présentée comme une *« policy of solidarity »*.[3351] A *priori*, une telle politique implique que les intérêts des partenaires soient pris en compte sur le fond et la forme, et que des mesures soient adoptées afin d'assurer que le développement ne soit pas sacrifié au profit du commerce. Sur le fond, il est difficile d'apprécier l'impact potentiel des APE, nécessairement différencié en fonction des situations. D'après un membre de la DG TRADE, *« the basis of the EPA is to take a lot back, but also, genuinely to give new opportunities. Preferences have failed ; the share of the ACPs in world trade has decreased. So change is needed. But change isn't easy. We're trying to soften the blow, but there is going to be a blow »*.[3352] Les ACP (particulièrement les plus pauvres) craignent ainsi que *« leurs économies soient ouvertes, leur industrie et leur agriculture laminées »*.[3353] La disparition des recettes fiscales dûe à l'élimination des tarifs douaniers risque en outre d'entraîner des pertes budgétaires conséquentes. Le Président sénégalais Abdoulaye Wade, l'un des plus farouches opposants aux APE, écrit en 2007 dans une tribune pour *Le Monde* que « *ce nouveau dispositif de désarmement tarifaire imposé par le libre-échange entraînerait immédiatement d'énormes pertes de recettes douanières pour nos pays : or les recettes douanières constituent entre 35% et 70% des budgets des Etats africains. Selon une simulation (…) entre 2008 et 2015, les pertes de recettes fiscales du Sénégal, si notre pays adopte ce système, passeraient de 38 à 115 milliards de francs CFA »*.[3354] Les études ménées afin (de tenter) d'estimer l'impact des APE montrent en effet que pour des pays comme le Cap Vert et la Gambie *« the projected loss might amount to 20% of total government revenue »*,[3355] ce qui pourrait en retour avoir un impact sur leur capacité à assurer la fourniture des biens publics minimum. Sans même prendre en compte la question des recettes fiscales, une étude suggère que *« the welfare effects are likely to be negative for Tanzania and Kenya and only slightly positive for Uganda »*.[3356]

Étant données les conséquences potentiellement (voire probablement) néfastes des accords commerciaux, les ACP *« appellent au renforcement de la coopération au développement, notamment par un accroissement et un décaissement rapide des ressources dont les États ACP ont besoin pour être véritablement en mesure de tirer parti des APE »*.[3357] Or, côté européen, si l'on s'engage à mettre en

---

3351 BONAGLIA, GOLDSTEIN, PETITO, *op cit*, p.183.
3352 Entretien à la DG TRADE.
3353 Entretien à la DG TRADE.
3354 WADE Abdoulaye. « Contre les APE, je propose les APD », *Le Monde*, 19/11/07.
3355 MILNER Chris, MORRISSEY Oliver, MCKAY Andrew. « Some simple analytics of the trade and welfare effects of Economic Partnerships Agreements », *Journal of African Economies*, 2005, n°3, p.171. Voir également : STEVENS Christopher, KENNAN Jane. *EU-ACP Economic Partnership Agreements : the effects of reciprocity*. IDS, 2005.
3356 O'SHAUGNESSY, *op cit*, p.193 [en référence à MILNER et al, *op cit*].
3357 ACP/28/057/06. *Déclaration de Khartoum…op cit*, p.15.

œuvre des 'mesures d'accompagnement' et à négocier des '*Programmes APE pour le Développement*' par région, l'on estime que les ressources ont déjà été mobilisées : dans le cadre du budget du FED (22 milliards€ pour 2008-2013) *« 3 milliards€ ont été promis à partir de 2010 pour développer les infrastructures économique […] et 1.8 milliard€ a été affecté aux 'programmes indicatifs régionaux' (…) une augmentation de 60% (…) qui sera en grande partie consacrée au financement de l'intégration régionale et des mesures accompagnant la mise en œuvre des APE ».*[3358] En outre, l'on souligne à la DG TRADE que *« les États membres se sont engagés à augmenter leur APD, et que l'UE a considérablement augmenté son aide au commerce ».*[3359] En d'autres termes, des ressources seront affectées à l'accompagnement des APE, mais prélevées sur les budgets d'APD -communautaire et nationaux- existants. C'est un problème dans les négociations car *« les ACP veulent une compensation, mais pas au détriment de ce qu'ils ont déjà ».*[3360] Les ONG ne manquent pas de stigmatiser l' *« aide insuffisante »*[3361] (au regard des sacrifices demandés) offerte par l'UE, dont l'image 'généreuse' est ainsi égratignée.

Cependant, la 'bienveillance' de l'UE est encore davantage remise en cause que sa générosité. En effet, la manière dont les négociations sont menées fait l'objet de critiques virulentes. Jusqu'à Cotonou (inclus), les négociations entre les ACP et l'UE sont dirigées par la DG DEV. Suite à la réforme de 2000, la DEV est *« dépossédée »* de ses compétences commerciales (et de son personnel), au profit de la DG TRADE.[3362] C'est donc cette dernière qui est mandatée pour négocier les APE. Or, le changement de style est perceptible : selon des participants ACP, *« DG Trade conducted EPA negotiations as if they were a traditional trade negotiation (…) an exercise in mercantilism ».*[3363] Dans son rapport paru en 2005, la Commission Afrique 'conseille' à la Commission *« d'opter plus explicitement pour une approche axée sur le développement plutôt que de se présenter comme un 'négociateur commercial' qui cherche à obtenir des concessions ».*[3364]

Les ONG -activement engagées dans la campagne « Stop EPAs »-[3365] multiplient les rapports dénonçant les tactiques peu coopératives, voire coercitives, de la Commission. Entre autres exemples, dans un pamphlet intitulé *Slamming the door on development*, la branche d'Oxfam en Nouvelle-Zélande dénonce *« the EU's refusal to negotiate a developpementally-sound EPA [and] its failure*

3358 COMMISSION EUROPÉENNE. *Les APE : moteurs…op cit*, p.4-5.
3359 Entretien à la DG TRADE.
3360 Entretien à la DG TRADE [différent du précédent].
3361 CONCORD. *Briefing sur les APE…op cit*, p.2.
3362 Voir *supra*, p.129.
3363 Cités *in* ELGSTRÖM Ole, PILEGAARD Jess. "Imposed coherence: negotiating Economic Partnership Agreements", *Journal of European Integration*, 2008, vol 30, n°3, p.373.
3364 COMMISSION AFRIQUE, *op cit*, p.330.
3365 Lancée par Oxfam en 2005, elle a rallié un grand nombre d'ONG . Ainsi, le *« Stop EPA Day »* a symboliquement réuni 80 organisations dans 30 pays de l'UE et des ACP le 25 septembre 2009 [http://epawatch.eu/]. Pour un exemple de campagne anti-APE par une ONG, voir : www.traidcraft.co.uk/get_involved/campaign/stop_epas

to honor its commitment to promote development cooperation ».[3366] Un document interne de la Commission (cosigné par les Directeurs de la DEV et de la TRADE), obtenu et 'fuité' par le *Financial Times,* indique en effet que pratiquement toutes les propositions de négociation de la région Pacifique ont été rejetées avant même d'être discutées. Dans un rapport intitulé *Partnership under pressure*,[3367] une coalition d'ONG villipende également *« the EC's conduct undermining partnership »* dans les négociations : sont ainsi évoqués sa *« dismissive approach to ACP proposals »*, son *« disregard for ACP institutions and processus »*, son recours aux *« Trojan horses »* en imposant les questions de Singapour, et ses pratiques consistant à *« manipulating the prospect of aid (…) threatening loss of market access (…) excluding dissenting voices (…) putting the deadline before development ».*[3368] Les ministres ACP eux-mêmes dénoncent ouvertement *« l'énorme pression exercée par la Commission sur les États ACP pour qu'ils paraphent des accords commerciaux intérimaires, en violation de l'esprit du partenariat ACP-UE (…) les intérêts commerciaux de l'UE ont prévalu sur les intérêts défendus par les États ACP en matière de développement et d'intégration régionale ».*[3369] L'image d'une Europe 'modèle' est indubitablement écornée : *« in 2002, everybody believed the development rhetoric of the EU but now more and more people have become sceptical ».*[3370]

Par ailleurs, la fronde des États ACP -l'immense majorité d'entre eux n'ayant rien signé ni paraphé, ou seulement accepté des accords intérimaires *a minima*- semble mettre fin à la *« dynamique d'inertie »*[3371] ayant conduit jusqu'ici à reconduire automatiquement (bien qu'avec quelques changements notables) les Accords UE-ACP. Suite à l'échec cuisant des négociations à l'expiration de la date butoir, tout un pan de la relation UE-ACP, parangon de la politique commune de développement et ferment du rapport de l'Europe au Sud, demeure en suspens. Dans ses *Conclusions* de mai 2008, le Conseil semble donc annoncer un changement d'approche : *« [il] prend acte des précoccupations exprimées par les partenaires ACP (…) souligne la nécessité d'adopter une approche fléxible tout en garantissant les progrès adéquats et invite la Commission à avoir recours dans toute la mesure du possible à la flexibilité et à l'asymétrie (…) pour tenir compte des différents besoins et niveaux de développement ».*[3372] Cet appel à la « flexibilité » est renouvelé dans ses *Conclusions* de novembre,[3373]

3366 OXFAM NEW ZEALAND. *Slamming the door on development : Analysis of the EU's response to the Pacific's EPA negotiating proposals,* Oxfam background paper, December 2006, p.9-10.
3367 ACTION AID, CAFOD, CHRISTIAN AID, TEARFUND, TRAIDCRAFT. *Partnership under pressure: an assessment of the European Commission's conduct in the EPA negotiations*, 2007, 39p.
3368 *Ibid*, p.1.
3369 ACP/25/013/07. *Déclaration du Conseil des Ministres ACP lors de sa 86ème session, exprimant sa profonde préoccupation sur la situation des négociations des Accords de Partenariat Économique (APE),* 13 décembre 2007, p.2.
3370 Marc MAES, de la coalition belge d'ONF 11.11.11 [http://www.11.be/11/], cité *in* AGAZZI Isolda. "Trade: NGOs welcome EU's vow not to push Africa into EPAs", *Inter Press Service Agency*, 09/10/09.
3371 Voir *supra*, Chapitre I, Première partie, Titre II : …porté par la force de l'inertie…
3372 9629/08. *Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil sur les accords de parténariat économique (APE),* 27 mai 2008, p.3.
3373 15298/08. *Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil sur l'intégration régionale et les accords de parténariat économique au service du développement des pays ACP*, 11 novembre 2008, p.5.

peu après que Catherine Ashton a remplacé Peter Mandelson au poste de Commissaire au Commerce en octobre 2008. Cette dernière semble également préconiser une approche plus conciliante, estimant que *« chaque APE doit être souple dans le contenu et le rythme »* et que *« les matières de Singapour ne seraient négociées que si c'était la volonté des parties ».*[3374] Cependant, le changement est essentiellement de forme : d'après le directeur de la DG TRADE *« l'atmosphère a changé, mais (…) nous travaillons toujours sur les mêmes lignes directrices ».*[3375] Ce sont donc toujours des « accords complets » qui sont négociés, bien que la Commission ait (relativement) inflechi sa position.[3376] Fin 2009, les négociations semblent avoir avancé[3377] : si d'aventure elles aboutissent, la conclusion des APE risque néanmoins d'avoir durablement terni l'image d'une Union qui, exploitant plus que jamais l'asymétrie des rapports de puissance l'unissant à ses partenaires ACP, aurait imposé une vision de la cohérence essentiellement au service des ses propres intérêts.[3378]

Au terme de cette exploration de l'(in)cohérence entre les politiques de l'UE d'une part, et entre son discours et sa praxis d'autre part, il semble que l'on puisse conclure que, malgré des efforts rééls visant à favoriser la cohérence au service du développement et des concessions substantielles sur certains dossiers, la crédibilité et la légitimité de l'UE sont irrémédiablement entâchées par la perception d'une incohérence structurelle, voire d'une duplicité, dans les domaines de l'agriculture et du commerce. Dès lors, les interactions 'négatives' avec d'autres politiques menacent la 'puissance modèle' d'une « Europe du développement », qui apparaît puissante mais pas (toujours) modèle. Ce coup porté à la mise en scène est aggravé par un phénomène symétriquement opposé, à savoir le spectacle de l'impuissance de l' « Europe du développement » lorsqu'elle est effectivement (relativement) modèle.

[3374] Citée in CONCORD. *Briefing…op cit*, p.5.
[3375] *Ibid.*
[3376] Qui a encore annoncé en octobre 2009 qu'elle *« will not put undue pressure on (…) ACP partners who should decide themselves which type of trade-related rules they want to negotiate at this stage and to what extent ».* Citée *in* AGAZZI, *op cit.*
[3377] http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/economic-partnerships/negotiations/
[3378] Référence à l'article d'ELGSTRÖM et PILEGAARD : "Imposed coherence: negotiating EPAs", *op cit.*

Titre II. …ou qu'elle semble impuissante

A. Un *framing* commun : le changement climatique, *« problème de développement »*[3379]

L'intérêt du « nous » européen dans le développement -et sa promotion subséquente- est intimement lié, nous l'avons vu, à la perception commune de nouvelles 'menaces' dans l'environnement international. Les « 27+1 » semblent en effet avoir intériorisé la conviction que lesdites menaces ne peuvent être affrontées qu'en combinant leurs forces, et en jouant sur la 'cohérence' entre domaines du *policy mix*.[3380] L'édification de l'« Europe du développement » est ainsi justifiée par la nécessité de gérer les interdépendances avec des politiques ayant un impact direct sur le développement, et par là des répercussions (in)directes sur l'Europe.

Le changement climatique, problème qui relève *a priori* de la politique environnementale, s'est ainsi hissé en quelques années au sommet de l'agenda international du développement. Au niveau européen, cette nouvelle menace est devenue l'une des raisons les plus fréquemment invoquées pour motiver le recours à l'action collective : *« in the development world, everyone is worried about the global challenges such as climate change - only Europe seems to have the scale and the moral leadership to tackle the issue ».*[3381] Transparaît ici le double usage du « nous » européen : s'il est nécessaire pour (tenter de) répondre à la menace, il est également opportun pour (tenter d') affirmer le leadership -et donc supposément la puissance- de l'UE sur la scène internationale.[3382] Comme le résume un représentant national : *« Europe is the leader in the development field, and it's the leader in the fight against climate change : combining those two strengths, it should lead in shaping and implementing a pro-development climate change agenda - and emulating others to commit to it ».*[3383] Nous nous intéresserons d'abord ici à la première étape, à savoir le 'cadrage' de l'agenda climatique sous l'angle développemental. Dans un second temps, nous examinerons les initiatives du 'leader' européen pour le promouvoir et le mettre en œuvre. Enfin, à travers l'exemple de la Conférence de Copenhague, nous nous interrogerons sur sa capacité exercer *« an influential, rather than rhetorical, leadership ».*[3384]

[3379] COM(2003)85. *Les changements climatiques dans le contexte de la cooopération au développement*, p.2.
[3380] Voir *supra*, en particulier : Chapitre II, Seconde partie, Titre II/A : De l'intérêt du « nous » ; et Chapitre I, Troisième partie, Titre III/A : La 'repolitisation' de la coopération au développement.
[3381] Entretien au DFID.
[3382] Voir *supra* Chapitre II, Seconde partie, Titre II/A : De l'intérêt du « nous » : *Le « nous » entre nécessité et opportunité*
[3383] Entretien dans une Représentation permanente.
[3384] VOGLER John, HANNES Stephan. "The European Union in global environmental governance: leadership in the making?", *International Environmental Agreements*, 2007, vol 7, n°4, p. 410.

Il serait bien sûr exagéré (et inexact) d'attribuer à l'UE la 'paternité' de l'agenda développement/environnement, et plus spécifiquement développement/climat. Comme à l'accoutumée, l'impulsion est d'abord internationale. Au niveau politique, l'ONU joue un rôle moteur : le troisième « Sommet de la Terre »[3385] (ou *Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement)* à Rio en 1992, qui s'est achevé par l'adoption l'*Agenda 21*,[3386] est généralement considéré comme le véritable acte de naissance de *« l'intégration des question d'environnement et de développement »*.[3387] La tenue du « Sommet mondial sur le Développement durable » à Johannesburg en 2002 et du futur « Sommet Rio+20 » en 2012 consacrent la primauté onusienne. Surtout, la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)* (1994), et le *Protocole de Kyoto* (1997, entré en vigueur en 2005) fixent le cadre des engagements de la communauté internationale -et de leur suivi- dans le domaine de la lutte contre le changement climatique.[3388]

Par ailleurs, les travaux du CAD contribuent à poser les termes du débat. Dès 1995, ce dernier émet des *Lignes directrices sur l'aide et l'environnement*,[3389] puis en 2003 des *Lignes directrices sur l'intégration des Conventions de Rio dans la coopération pour le développement.*[3390] En 2006, les membres du CAD adoptent une *Declaration on integrating climate change adaptation into development cooperation*,[3391] suivie d'une *Déclaration sur les progrès accomplis dans la prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans la coopération au développement* en 2008.[3392] En 2009 enfin, un *Document d'orientation sur l'adaptation au changement climatique et la coopération pour le développement* [3393] est élaboré par ce *« central actor in development policy issues »*.[3394] L'objectif ici n'est donc pas de prétendre que l'UE a 'inventé' le 'nexus climat/developpement' : plutôt, il s'agit de voir comment elle se l'est approprié, pour l'ériger aujourd'hui en véritable *« cause européenne »*.[3395]

Une menace à la lutte contre la pauvreté

L'*entrepreneurship* de la Commission, et plus particulièrement de la DG DEV, joue ici (à nouveau) un rôle crucial. Dès 1999, elle soumet à la Présidence finlandaise un document de

---

3385 Le premier a lieu à Stockholm en 1972 (et marque la naissance du Programme des Nations Unies pour le Développement-PLUE), le second à Nairobi en 1982.
3386 Disponible en ligne : http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/. Voir également la *Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement* : http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm
3387 *Agenda 21*, « Préambule ».
3388 Voir le site très complet de la CCNUCC : http://unfccc.int (la version anglaise est plus riche).
3389 Disponibles uniquement en ligne : www.oecd.org/cad/environnement/changementclimatique (« Publications »).
3390 CAD. *Les lignes directrices du CAD : intégrer les Conventions de Rio dans la coopération pour le développement*, 2003, 120p.
3391 CAD. *Declaration on integrating climate change adaptation into development cooperation*, 4 April 2006, 7p.
3392 CAD. *Déclaration sur les progrès accomplis dans la prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans la coopération au développement*, 21 mai 2008, 4p.
3393 CAD. *Document d'orientation : adaptation au changement climatique et coopération pour le développement,* 2009, 218p. Il ne s'agit bien sûr pas d'un inventaire exhaustif des travaux du CAD sur la question, mais des grandes étapes.
3394 MANNING Richard. *The DAC as a central actor in development policy issues: experiences over the past four years*, DIE Discussion paper, 7/2008, 25p.
3395 Entretien dans une Représentation permanente.

travail sur la prise en compte du changement climatique dans la politique de développement communautaire.[3396] Le Conseil la charge alors de produire un rapport sur les initiatives mises en œuvre dans le cadre de l'application de la CCNUCC, qu'elle soumet en 2001.[3397] La même année (c'est-à-dire deux ans avant les lignes directrices du CAD), elle élabore une stratégie pour « *intégrer l'environnement dans la politique de coopération* ».[3398] Cependant, c'est en 2003 que le pas est véritablement franchi, avec la *Communication sur Les changements climatiques dans le contexte de la coopération au développement*,[3399] dont le contenu va sous-tendre la rhétorique et les actions de l'UE (Commission et États Membres) à mesure que la question prendra de l'importance.

L'objectif de la Communication est d' *« établir clairement le lien entre pauvreté et changements climatiques [et] de proposer une stratégie intégrée pour aborder les changements climatiques et la réduction de la pauvreté »*.[3400] En se fondant sur les travaux du GIEC (*Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat)*,[3401] l'accent est donc mis sur « *les incidences de l'évolution du climat sur les pays partenaires* ».[3402] Le changement climatique est ainsi 'cadré' comme un problème de développement car *« ses effets néfastes touchent de manière disproportionnée les pays les plus pauvres (…) où vivent les populations les plus vulnérables et dont la capacité d'adaptation est la plus faible »*.[3403] En conséquence, il *« sape les perspectives de développement durable et risque d'anéantir toute avancée à court terme dans la réduction de la pauvreté »*,[3404] en particulier dans les PVD les plus fragilisés, à savoir les les PMA et les Petits États Insulaires en Développement (PEID). En somme, le changement climatique constitue une menace fondamentale à la poursuite et à la réalisation des OMD, sur le court comme sur le long terme. Or, *« l'UE s'est engagée à aider les pays partenaires »*[3405] à les atteindre, ce pourquoi il est *« important que toute riposte aux changements climatiques soit conçue dans le contexte (..) du développement »*.[3406]

La Communication met l'accent sur la responsabilité morale, et particulièrement *« historique »*[3407] de l'UE, les PVD les plus touchés *« n'ayant jusqu'à présent que très peu contribué au problème »*.[3408] D'après une étude de l'Université d'Oxford, *« the largest portion of strict historic*

3396 *Coopération de la Communauté européenne en matière d'économie et de développement : faire face aux nouveaux défis posés par les changements climatiques*, novembre 1999. [Le document est cité *in* COM(2003)85, *op cit*].
3397 SEC(2001)2053. *3ème Communication de la Communauté européenne sur la Convention-cadre sur les changements climatiques.*
3398 SEC(2001)609. *Intégrer l'environnement dans la politique de coopération an matière d'économie et de développement.*
3399 COM(2003)85, *op cit*.
3400 *Ibid,* p.10.
3401 Site du GIEC (ou IPCC) : http://www.ipcc.ch/home_languages_main_french.htm
3402 COM(2003)85, *op cité*, p.11.
3403 *Ibid*, p.4.
3404 *Ibid*, p.9.
3405 *Ibid*, p.4.
3406 *Ibid*, p.5.
3407 *Ibid*, p.7.
3408 *Ibid*, p.2.

responsibility has to be attributed to the US with 25.6%, followed by the EU15 with 15.9% ».[3409] À l'autre extrême du spectre, les 76 PMA et PEID ne sont 'historiquement responsables' qu'à hauteur de 4.1%. Conformément au principe de *« responsabilité commune mais différenciée »* entériné dans la Déclaration de Rio en 1992, [3410] l'UE s'engage donc à *« aider les pays en développement pour la mise en œuvre des engagements qui découlent de la CCNUCC en leur fournissant des ressources financières, notamment pour le transfert de technologie et l'adaptation de ceux qui sont particulièrement vulnérables ».*[3411] Pour ce faire, la Commission propose un 'plan d'action', fondé sur quatre priorités stratégiques : (i) accorder une importance politique plus grande aux changements climatiques (en renforçant le dialogue avec les pays partenaires et au sein de l'UE) ; (ii) soutenir l'adaptation aux changements climatiques (ce qui consiste à développer des stratégies individuelles et collectives pour minimiser les effets néfastes et gérer les risques lorsqu'ils sont inévitables) ; (iii) soutenir l'atténuation des changements climatiques (c'est-à-dire mener des politiques en faveur d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre) ; (iv) développer les capacités (afin de faciliter la mise en œuvre de la CCNUCC et du protocole de Kyoto). Pour chaque pays partenaire de l'UE, une *« stratégie de risposte »* est esquissée, afin d'entamer la discussion avec eux et avec les États Membres. En 2004, le Conseil affirme son soutien à la stratégie de la Commission. Il adopte, sur les bases de sa Communication, un *Plan d'action 2004-2008 visant à accompagner la stratégie de l'UE en matière de changements climatiques dans le contexte de la coopération au développement*, qui détaille les actions à prendre par la Communauté et les États membres afin d'intégrer les changements climatiques dans leurs politiques de développement.[3412]

Depuis lors, le « problème climat » occupe une place sans cesse croissante dans la rhétorique et la pratique européennes du développement. Au niveau proprement européen d'abord, l'*« UE réaffirme sa détermination à lutter contre les changements climatiques »*[3413] dans le *Consensus*.

[3409] Classement complet : « the US with 25.6%, followed by the EU15 (15.9%), OPEC (7.4%), Russia (7.3%), China (6.4%), Brazil (5.2%), the 76 countries of AOSIS and the LDC Group (4.1%), Japan (2.8%) and finally India (0.3%) » [MÜLLER Benito, HÖHNE Niklas, ELLERMANN Christian. *Differentiating (historic) responsibilities for climate change*, October 2007, 24p]. Pour une estimation de la répartition des responsabilités, voir également le projet brésilien MATCH (*Modelling and assessment of contributions to climate change*) : http://www.match-info.net/

[3410] A/CONF.151/26. *Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement*, 12 août 1992. Principe 7 : *« Les États doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial (…) Étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et ressources financières dont ils disposent ».*

[3411] COM(2003)85, *op cit*, p.7.

[3412] 15164/04. *Conclusions du Conseil sur les changements climatiques dans le contexte de la coopération au développement.* « Annexe aux Conclusions : Plan d'action », p.4-16.

[3413] *« L'UE jouera un rôle de premier plan dans les efforts consentis au niveau mondial pour freiner les modes de consommation et de production non compatibles avec le développement durable. Nous aiderons les pays en développement à mettre en œuvre les accords multilatéraux sur l'environnement et promouvrons des initiatives et des politiques liées à l'environnement qui soient favorables aux pauvres. L'UE réaffirme sa détermination à lutter contre les changements climatiques »* [*Consensus…op cit*, §38]. Voir également le

Il y est proclamé que le développement constitue une *« contribution à la réponse à apporter au défis mondiaux »*, notamment *« en jouant un rôle fondamental en promouvant des modes de production et de consommation durables visant à limiter les conséquences néfastes de la croissance pour l'environnement »*.[3414] En 2005, le changement climatique figure parmi les douze domaines d'action identifiés pour mettre en œuvre la cohérence des politiques au service du développement ; après le 'recentrage' opéré en 2009, il fait partie des désormais cinq domaines prioritaires.[3415] Signe de l'importance accordée à la question, les secondes Journées européennes du Développement (JED), organisées à Lisbonne en novembre 2007, ont pour thème *« Climat et développement : quels changements ? »*.[3416] Dans son discours d'ouverture, le Commissaire Michel affirme que *« Personne ne fait plus pour les pays en développement que l'Europe [mais] tous ces efforts pourraient s'avérer vains si nous n'agissons pas sur le changement climatique. C'est le plus grand défi que nous devons relever »*.[3417] En octobre 2009 à Stockholm, le changement climatique est à nouveau à l'ordre du jour des JED, devenant le seul thème à être recyclé depuis que cette grand'messe européenne du développement a été créée. Dans son discours d'ouverture, le Président Barroso considère que *« there are three values at the heart of European development policy (…) solidarity (…) governance (…) and respect for the environment and the fight against climate change »*.[3418] Parachevant ainsi l'interprétation du changement climatique comme 'problème de développement', il est à nouveau proclamé durant ces Journées que *« climate change is intrinsically linked to development and will become an increasingly important issue in the future »*.[3419]

Une menace à la sécurité européenne

Parallèlement à ce 'cadrage' développemental -la lutte contre le changement climatique étant présentée comme un *« devoir absolu »*[3420] de solidarité envers les PVD, dont la capacité à atteindre les OMD est menacée- un 'cadrage' sécuritaire est également opéré. Dans la *Stratégie*

---

§22 : *« Certains pays en développement sont particulièrement vulnérables (…) aux changements climatiques (…) Les États membres et la Communauté appuieront les mesures visant à (…) accroître leur capacité d'adaptation à ces défis »*.

3414 *Ibid*, §40.

3415 Le rapport 2009 de suivi sur la CPD mentionne le changement climatique comme l'un des domaines où *« much progress has been achieved [as] the European Commission and the Member States have established concrete measures to ensure that development concerns are taken into account and synergies improved »* [SEC(2009)1137, *op cit*, p.52]. Appelés à évaluer les progrès effectués au regard des engagements, les États membres les qualifient de « faibles » à seulement 5%, contre 48% de « moyens », 42% de « bons » et 5% d' « importants » [*Ibid*, p.59].

3416 Site des JED 2007 : http://ec.europa.eu/development/services/events/EDD2007/homepage_fr.htm

3417 IP/07/1658. La *Commission européenne lance les deuxièmes Journées européennes du développement axées sur le changement climatique*, Bruxelles , 7 novembre 2007.

3418 BARROSO José Manuel. *Introductory remarks of President Barroso at the Opening session of the European Development Days*. Stockholm : 22 October 2009.

3419 *A climate of change in development policy* : www.eudevdays.eu/event_coverage/articles/climate_change_en.htm

3420 *« L'UE est le plus grand contributeur à l'aide au développement au monde. Elle a pris des décisions politiques majeures pour répondre aux défis du changement climatique. Ce double constat doit la conduire à assumer des responsabilités particulières à l'égard des pays les plus vulnérables, les plus affectés par le changement climatique. C'est son devoir absolu »* [PETIT Bernard. *Changement climatique et coopération au développement ACP-UE*. Palais d'Egmont, Bruxelles, 7 mars 2008].

européenne de Sécurité présentée par le Haut Représentant Solana en 2003, il est inscrit que *« dans la plupart des pays en développement (…) la concurrence pour les ressources naturelles (…) sera aggravée par le réchauffement climatique, [ce qui] sera probablement source de troubles supplémentaires et de mouvements migratoires ».*[3421] En d'autres termes, le menace ne pèse pas (seulement) *sur* les PVD, mais également *par* eux : le changement climatique risque d'aggraver leur instabilité, ce qui en retour aura des répercussions directes sur l'UE, de nouveaux (et multidimensionnels) conflits éclatant à ses portes, avec leurs lots de conséquences sécuritaires et migratoires. Cette argumentation est approfondie dans le document commun du Haut Représentant et de la Commission, *Changements climatiques et sécurité internationale*, présenté au Conseil européen en mars 2008[3422] :

> *« Il faut voir dans les changements climatiques un multiplicateur de menace qui renforce les tendances, les tensions et l'instabilité existante. Le principal défi réside dans le fait que les changements climatiques menacent d'accabler des États et des régions déjà fragiles et exposés aux conflits. Il faut être conscients que les risques n'ont pas seulement un caractère humanitaire, ils ont aussi une dimension politique et de sécurité qui a une incidence directe sur les intérêts européens »*[3423]

Lesdites menaces sont énumérées, par thème[3424] et par région,[3425] en mettant l'accent sur les conséquences pour la sécurité et les intérêts européens. Par exemple, les tensions liées à l'accès à l'eau au Proche-Orient risquent d'empirer, *« entraînant une instabilité politique accrue qui aura des incidences néfastes sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Europe ainsi que sur d'autres intérêts ».*[3426] Pis encore, *« les conséquences des changements climatiques attiseront les ressentiments entre principaux responsables des changements et ceux qui sont le plus touchés »*, provoquant ainsi une *« fracture potentielle »* Nord-Sud mais aussi Sud-Sud, qui mettra *« le système multilatéral en péril »,* alors que *« l'architecture de sécurité internationale (…) fera l'objet de pressions croissantes ».*[3427] Fondamentalement, c'est donc la qualité de la relation de l'Europe au Sud – déterminante dans sa construction comme 'acteur international'- qui est menacée, et par là-même sa capacité à défendre un système multilatéral de régulation des relations internationales. Dès lors, il est crucial de mettre en oeuvre une *« politique préventive »*, se traduisant notamment par des *« investissements consentis pour atténuer ce phénomène et éviter de tels scénarios ».*[3428] Dans ce cadre, « *compte tenu du rôle premier plan qu'elle joue dans le domaine du développement »*, l'UE *« occupe une position unique pour faire face aux conséquences des changements*

[3421] *Stratégie européenne de sécurité : une Europe plus sûre dans un monde meilleur.* 12 décembre 2003, p.2.
[3422] S113/08. *Changements climatiques et sécurité internationale. Document établi par le Haut Représentant et la Commission européenne à l'attention du Conseil*, 14 mars 2008, 11p.
[3423] *Ibid*, p.2.
[3424] (i) Conflit à propos des ressources ; (ii) Préjudice économique pour les villes côtières et les infrastructures essentielles ; (iii) Perte de territoires et litiges frontaliers ; (iv) Migrations dûes à des facteurs environnementaux ; (v)Situations de fragilité et radicalisation ; (vi) Tensions liées à l'approvisionnement énergétique ; (vii) Pressions sur la gouvernance internationale.
[3425] (1) Afrique ; (2) Proche-Orient ; (3) Asie du Sud ; (4) Asie centrale ; (5) Amérique latine et caraïbes ; (6) Arctique.
[3426] *Ibid*, p.7.
[3427] *Ibid,* p.5.
[3428] *Ibid*, p.1.

climatiques pour la sécurité internationale ».[3429] En somme, que le 'cadrage' soit développemental ou sécuritaire, la conclusion est la même : les politiques de développement européennes doivent impérativement intégrer la dimension 'climat' (et les politiques environnementales la dimension 'développement'), afin de lutter contre le changement climatique dans les PVD, les conséquences du phénomène risquant d'être dévastatrices- pour ces pays comme pour l'Europe.

Des politiques pour faire face à la menace

Au niveau des États Membres, le message semble être passé, les politiques bilatérales de développement intégrant désormais dans leur grande majorité la problématique climatique.[3430] D'après une étude de l'EDC2020, *« evidence indicates that climate change mitigation and adaptation concerns are firmly on the agenda of the EC and Member State development cooperation efforts ».*[3431] Par exemple, le *« Danish Climate and Development Action Programme »,* lancé en 2005, *« is structured along the lines of the EU Action Plan »*[3432] et vise à assurer le *« climate-proofing »* de la politique de développement danoise.[3433] L'on ne peut mentionner ici tous les EM, mais les cas des trois 'Grands' sont instructifs. Dans le cadre de son « Initiative climat », le Ministère de l'Environnement allemand (BMU) alloue en 2008 400 millions€ à la lutte contre le changement climatique (et 460 millions€ en 2009),[3434] dont 120 millions€ dans les pays en développement. Afin de favoriser la cohérence, le BMZ (Ministère du Développement) *« must approve all decisions related to the programme's financing ».*[3435] Parallèlement, le BMZ gère son propre programme *« Climate change and development »*, par le biais duquel il finance et met en œuvre des actions d'atténuation et d'adaptation, conformément au Plan d'action européen.[3436] En tout, l'on estime que *« Germany spent about 1 billion€ in 2008 on climate change issues in developing countries ».*[3437] Autre initiative majeure, le DFID britannique créé en 2008 avec le DEFRA[3438] l'*Environmental Transformation Fund*, doté

[3429] *Ibid*, p.2.
[3430] Comme nous avons pu le constater en parcourant les sites internets des institutions des 27 EM.
[3431] PESKETT Leo, GRIST Natasha, HEDGER Merylyn, LENNARTZ-WALKER Tessa, SCHOLZ Imme. *Climate change challenges for EU development cooperation : emerging issues*. EDC2020 Working Paper n°3, January 2009, p.9.
[3432] GIGLI Simone, AGRAWALA Shardul. *Stocktaking progress on integrating adaptation to climate change into development cooperation activities*. Paris : OECD, 2007, p.34.
[3433] *Ibid*, p.33. Pour les détails du Plan, voir également p.68-72.
[3434] Site de la *BMU Climate Initiative* : http://www.bmu.de/english/climate_initiative/doc/42001.php. Précisons qu'il ne s'agit que d'*une* initiative, qui n'englobe pas tous les fonds alloués par l'Allemagne dans ce domaine.
[3435] SEC(2009)1137, *op cit*, p.9.
[3436] Voir la brochure : BMZ. *Climate change and development policy. Setting development policy priorities*, 2007, 16p. Site du BMZ : http://www.bmz.de/en/issues/Environment/wasser/deutscher_beitrag/klimawandel/index.html
[3437] PESKETT, GRIST, HEDGER, LENNARTZ-WALKER, SCHOLZ, *op cit*, p.9.
[3438] *Department for Environment, Food and Rural Affairs :* http://www.defra.gov.uk/

d'un budget de 800 millions£, et dont l'objectif est de *« help fight climate change and poverty »*.[3439] Le DFID investit également 100 millions£ dans la recherche sur les impacts du changement climatique dans les PVD.[3440] Il s'est par ailleurs engagé à *«continue to integrate climate change into development policy and practice (…) conduct a strategic review of UK's development programme to improve efforts on climate change [and] make DFID's operational activities carbon neutral by 2012* ».[3441] Enfin, l'AFD symbolise particulièrement bien le changement en cours. Elle s'est récemment dotée d'un « portail climat »[3442] recensant ses activités dans le domaine.[3443] L'Agence *« inscrit le changement climatique au cœur de ses stratégies »* depuis 2005,[3444] et le montant et la part de ses engagements dans ce domaine a dramatiquement augmenté depuis : pour la seule année 2008, elle a engagé 1,2milliard€ dans la lutte contre le changement climatique, ce qui représente un tiers de son portefeuille et une augmentation de 60% par rapport à 2007.[3445]

Au sein de l'UE, les institutions européennes ont donc fortement contribué à la mise à l'agenda de la problématique développement/climat, qui se traduit désormais concrètement dans les politiques de la Commission[3446] comme des États membres. Sans bien sûr contester le caractère bien réel de la menace climatique, il convient néanmoins de souligner que ce nouvel agenda constitue un créneau porteur pour l'UE. En effet, la politique extérieure peut servir d' *« antidote »*[3447] à la crise de légitimité interne traversée par l'Europe (particulièrement) depuis les 'non' à la Constitution, celle-ci ne se traduisant *« en aucun cas par une remise en cause de l'Union comme acteur international »*.[3448] Comme nous l'avons constaté lors de notre analyse de l'opinion publique, les Européens sont très majoritairement favorables à des politiques étrangère, de sécurité et de développement communes.[3449] Qui plus est, d'après un récent *Eurobaromètre*, les citoyens de

---

[3439] http://www.dfid.gov.uk/Global-Issues/How-we-fight-Poverty/Climate-and-Environment/Climate-Change/What-DFID-is-doing/. Le DFID a également élaboré en 2008 un pamphlet, *Degrees of separation,* qui *« shows how close the links are between climate change and poverty » [ibid]*

[3440] Illustrant encore une fois la politique du savoir menée par cette institution. À ce propos, voir *supra*, Chapitre II, Première partie, Titre III/B. S'investir dans le processus : l'influence par la participation.

[3441] DFID. *White paper : Eliminating world poverty: Building our common future*, July 2009, p.66.

[3442] Portail Climat : http://www.afd.fr/jahia/Jahia/site/afd/lang/fr/Climat

[3443] L'on y trouve un argumentaire réminiscent de celui de la CE *:« il est désormais nécessaire de concilier les besoins de développement inscrits dans les OMD avec la contrainte climat, qui représente une des menaces majeures à la réalisation de ces objectifs ».*

[3444] AFD. *L'AFD et le changement climatique. Concilier développement et climat*, 2009, p.3.

[3445] *Ibid*, « Chiffres clés ».

[3446] Consensus, Partie II, §76 : *« En ce qui concerne les changements climatiques, la Communauté concentrera ses efforts sur la mise en œuvre du plan d'action de l'UE (…) L'adaptation aux effets négatifs du changement climatique sera au centre du soutien de la Communauté aux PMA et aux PEID».* La question est désormais 'mainstreamée' dans tous les programmes de la CE. Depuis février 2010, l'on peut d'ailleurs consulter sur le site d'EuropeAid une carte interactive des activités de la Commission dans ce domaine : http://ec.europa.eu/europeaid/climate-change-actions/

[3447] GNESOTTO Nicole. « La PESC en antidote », *Bulletin de l'Institut d'Études de Sécurité*, n°16, Octobre 2005, 6p.

[3448] *Ibid*, p.1.

[3449] Voir *supra*, Chapitre II, Seconde partie, Titre II/C : L'adhésion de l'opinion publique

l'Union considérent que la pauvreté (66%) et le changement climatique (50%) comme respectivement les premier et troisième *« most serious problem currently facing the world »*.[3450]

Dès lors, se positionner en leader oeuvrant à deviser une réponse combinée à ces deux problèmes *« can mobilise support for European integration »*[3451] en contribuant au *« process of identity-building through external relations »*.[3452] Le discours climat/développement est unificateur car il répond à des préoccupations partagées par (presque) tous les Européens, et leur permet donc de s'identifier à un projet commun. Par le biais d'une stratégie de communication mettant l'accent sur le leadership de l'UE dans ces domaines, et d'initiatives 'visibles' comme la nomination d'une Commissaire responsable de l' « Action en faveur du climat »,[3453] la Commission[3454] réaffirme la pertinence du projet européen par le détour externe. Simultanément, elle ambitionne de renforcer sa légitimité externe en menant la charge contre une menace commune à toute l'humanité. Reste à savoir si elle est vraiment le leader en ce domaine, et si son leadership est efficace.

B. Un agenda propice à un partenariat Europe-Sud 'exemplaire'

Au fil de notre analyse, l'Europe s'est autoproclamée leader -par la voix de la Commission, mais également d'États membres qui relayent le discours- à maintes occasions. Or, s'il ne fait pas de doute que, collectivement, l'Union est *une* puissance financière et politique majeure dans le développement, *sa* puissance demeure néanmoins entravée par les divisions entre ses acteurs et par les incohérences entre ses politiques. À nouveau donc, il apparaît indispensable de soumettre le supposé leadership européen -ici dans la lutte contre le changement climatique, particulièrement dans sa dimension développement - au test des faits.

L'on retrouve dans le domaine de la lutte contre le changement climatique la revendication du leadership 'modèle' de l'UE, particulièrement vis-à-vis des pays en développement. Illustrant cette rhétorique, le Ministre des Affaires Étrangères britannique affirme ainsi qu'*« Europe shows its ambitions to be a model power on climate change »*.[3455] Dans le rapport 2009 sur la PCD, l'on peut également lire qu' « *Europe has clearly established itself as a world leader in the fight against climate change, offering a number of opportunities to developing countries »*.[3456] Vantant les

---

[3450] *European's attitudes towards climate change…op cit*, July 2009, p.7. Voir *supra*, Chapitre II: L' adhésion de l'opinion
[3451] BAKER Susan. « Environmental values and climate change policy. Contrasting the EU and the US », *in* LUCARELLI, MANNERS (eds). *Values and principles…op cit*, p.77-78.
[3452] SCHEIPERS Sibylle, SICURELLI Daniela. "Empowering Africa: normative power in EU-Africa relations", *Journal of European Public Policy*, June 2008, vol 15, n°4, p.618.
[3453] La Danoise Connie Hedegaard, ancienne Ministre chargée de la politique du climat et de l'énergie, doit (normalement) entrer en fonctions dans la Commission Barroso II (2010-2014).
[3454] Et les États membres, qui relayent et s'approprient ce discours.
[3455] MILIBAND. *Europe 2030 : model power not superpower…op cit.* Voir *supra*, p.464.
[3456] SEC(2009)1137, *op cit*, p.52.

mérites de l'UE (et de la Commission) en la matière, le Président Barroso se dit *« proud of the lead Europe has taken on climate change during the lifetime of my Commission »*,[3457] et souligne qu' *« il ne s'agit pas simplement d'adopter des engagements contraignants »* mais aussi de faire preuve d' *« un engagement résolu en faveur de mesures de financement de la lutte contre le changement climatique profitant aux pays en développement »*.[3458] Dans un premier temps justement, il convient de s'interroger : l'UE est-elle véritablement 'à la pointe' en matière de financements ?

Un effort financier substantiel

Il est particulièrement ardu de fournir une réponse à cette question. En effet, *« there is an increasingly complex landscape of bilateral and multilateral initiatives on climate change »*.[3459] Une étude menée en 2008 indique ainsi que *« fourteen international funding initiatives have been announced over the past 18 months, all of which are aimed at adressing global environmental issues »*.[3460] Ces nouvelles initiatives ajoutent à la complexité d'une architecture financière en forme de *« patchwork quilt of mechanisms »*.[3461] En outre, ce n'est pas seulement la multiplicité des acteurs qui est problématique, mais également la nature des financements, à la fois publics et privés, 'traditionnels' et 'innovants', existants et potentiels. Le rapport de la CCNUCC sur les flux financiers et investissements en faveur de la lutte contre le changement climatique permet de saisir la complexité d'une architecture où les fonds multilatéraux, les initiatives bilatérales, les financements privés et les arrangements innovants tels que le taxation sur le 'marché du carbone' coexistent.[3462] Au seul niveau de l'UE (excluant les initiatives bilatérales des EM), les chercheurs de l'EDC2020 recensent dix sources existantes de financement et sept potentielles nouvelles sources.[3463] Ils concluent qu' *« it is difficult to keep track exactly how much EU funding is going towards supporting developing countries responses to climate change [because] of the lack of standardized reporting system,*

3457 BARROSO. *Opening session of the European Development Days,…op cit*, Stockholm, 22 October 2009.
3458 BARROSO. *Orientations politiques pour la prochaine Commission…op cit*, p.25.
3459 PESKETT, GRIST, HEDGER, LENNARTZ-WALKER, SCHOLZ, *op cit*, p.14.
3460 PORTER Gareth, BIRD Neil, KAUR Nanki, PESKETT Leo. *New finance for climate change and the environment.* Study commissioned by the WWF and the Heinrich Böll Stiftung, July 2008, p.8.
3461 *Ibid*, p.9.
3462 UNFCCC. *Investment and financial flows to address climate change : an update*, November 2008, 111p.
3463 PESKETT, GRIST, HEDGER, LENNARTZ-WALKER, SCHOLZ, *op cit*, p.11-12. *Sources existantes et dotations en millions€ en 2008* : Commission : le Plan d'action (23), le Programme thématique pour l'environnement et la gestion durables des ressources naturelles (200, 2007-2010) ; l'Alliance globale contre le changement climatique (60) ; Banque européenne d'Investissement : le Mécanisme d'autorisation globale (100, 2006-2008) ; le Mécanisme d'assistance technique relatif aux changements climatiques (5) ; le Fonds multilatéral pour l'échange de crédits carbones (190, jusqu'en 2013) ; le *Carbon Fund for Europe* (50, jusqu'en 2017) ; le Fonds carbone pour l'après 2012 (125) ; le Système communataire d'échange et de quotas d'émissions : Mécanisme de développement propre (7500 en 2007) ; le Fonds Mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables (114). *Nouvelles ressources (potentielles)* : le *Global Climate Financing Mechanism* (1300 par an) ; la mise aux enchères des crédits carbone (25 000 par an) ; le plafonnement et la taxation des quotas d'emission ; la réallocation de fonds de la PAC ; des fonds humanitaires ; des fonds issus de la PESC ; et de l'IFS.

diverse financial channels and difficulties in defining what constitutes 'climate change' related spending ».[3464] L'objet de notre analyse n'étant pas d'explorer les méandres du financement de la lutte contre le changement climatique dans son ensemble, l'on se contentera de se pencher sur les financements publics, actuels et engagés, en relation directe avec les pays en développement.

Même dans ce pan réduit de l'architecture financière, il s'avère difficile de traquer les flux. En ce qui concerne les financements versés aux divers 'Fonds climats' –qui, en fonction des initiatives et des modalités, s'intègrent ou non à l'APD- l'on dispose néanmoins de données. Un site internet financé par l'ODI, l'Heinrich Böll Stiftung et la *Green Political Foundation,* s'emploie en effet à recenser les financements alloués et promis à 21 *« climate funds (…) designed to help developing countries »*[3465] bilatéraux et multilatéraux. Les statistiques proposées datent de 2009, juste avant Copenhague. Pour ce qui est des engagements (*pledges*), le Japon domine largement, représentant 54.39% des fonds promis. Le gouvernement japonais a en effet annoncé en 2008 le lancement de la *Cool Earth Partnership*, dotée d'un budget de 10 milliards$ (comptabilisés comme APD) pour cinq ans.[3466] Au jeu des promesses donc, l'UE[3467] est reléguée en seconde position (25.34%) devant les États-Unis (9.78%) et la Norvège (7.35%). Par contre, pour ce qui est des transferts effectifs de fonds (*deposits*) jusqu'à présent, elle est clairement en tête, avec 70.38% des fonds déposés, devant la Norvège (11.2%), l'Australie (8.8%) et le Canada (8.42%).[3468] Se distinguent en particulier le Royaume-Uni (29.24%), l'Allemagne (18.58%), la Commission (9.22%) et l'Espagne (5.58%), qui forment le gros du contingent européen. Pour l'heure donc, l'UE s'avère effectivement le leader en termes de participation financière aux Fonds (bilatéraux et mutilatéraux) destinés à soutenir les PVD dans la lutte contre le changement climatique.

En ce qui concerne l'APD au sens strict du terme, le tableau est plus parcellaire. Jusqu'à très récemment en effet, le CAD recensait la *« climate-change related aid »* dans le domaine de l'atténuation, mais pas de l'adaptation. Suite à l'adoption en décembre 2009 d'un *« policy marker to track ODA in support of climate change adaptation »*, il a annoncé qu'il traquerait également ces flux d'APD à partir de janvier 2010.[3469] En outre, la fiabilité des données disponibles sur l'atténuation est relative, dans la mesure où *« figures are based on donor's indications of the policy objectives of each activity and are not an exact quantification of aid contributions to reduce climate change ».*[3470] Ces précautions prises, le CAD indique que ses membres ont fourni 3.8 milliards$ d' 'APD climatique' en 2007 (excluant

---

[3464] *Ibid*, p.10.
[3465] *Climate Funds update* : http://www.climatefundsupdate.org/
[3466] Voir le site de la *Japan International Cooperation Agency* (JICA) : www.jica.go.jp/english/news/focus_on/climate/
[3467] C'est-à-dire la Commission et 14 EM (AT, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, IE, IT, LU, NL, PT, SE).
[3468] Le Japon (0.24) et les Etats-Unis (0.02%) sont loin derrière.
[3469] *OECD DAC to monitor aid flows in support of climate change adaptation* , 11/12/2009, http://www.oecd.org/dac.
[3470] *What are donors doing to help developing countries address climate change ?* 4/12/2009, http://www.oecd.org/dac.

les contributions aux fonds multilatéraux), ce qui représente environ 4% de leur APD totale. Les trois principaux bailleurs sont le Japon (1.3 milliard$), l'Allemagne (800 millions$) et la France (500 millions$). Collectivement, l'UE représente 47.3% du total en 2005, 63.8% en 2006 et 59.6% en 2007.[3471] Qu'elle soit 'climatique' ou générale, la part de l'UE dans l'APD tourne donc autour des fameux 60%, ce qui semble effectivement confirmer son leadership financier.

Des initiatives de partenariat Nord-Sud

En complément de ces efforts de financement et conformément au « plan d'action » établi en 2004, l'UE s'est également employée à *« accorder une importance politique plus grande aux changements climatiques tant dans le dialogue que dans la coopération avec les pays partenaires »*.[3472] En 2007, la DG DEV annonce le lancement d'une *« Alliance mondiale contre le changement climatique »* (AMCC) entre l'UE et les PVD les plus pauvres et vulnérables.[3473] Cette initiative *« pilote »*[3474] se décline en deux volets. D'une part, elle *« fournira une plateforme d'échange et de dialogue »* afin de *« contribuer à la convergence des points de vue entre l'Europe et les PVD »*.[3475] Le dialogue doit porter sur les approches pratiques d'intégration du changement climatique dans les stratégies de développement, mais aussi sur la mise en oeuvre du protocole de Kyoto et les contours d'un nouvel accord sur le climat après son expiration (en 2012). D'autre part, l'AMCC *« apportera un soutien technique et financier à des mesures d'adaptation et d'atténuation »* dans cinq domaines prioritaires.[3476] La Commission invite les États membres à se joindre à cette initiative qui, « *par un dialogue approfondi soutenu par une aide au développement importante de la Commission européenne et des États membres, fournira à l'UE une occasion unique de jouer un rôle déterminant au niveau international et de réaffirmer le principes du multilatéralisme et de la responsabilité mondiale sur lesquels sont fondées ses relations internationales »*.[3477]

Pour l'instant, l'on peut qualifier le bilan de l'AMCC de mitigé. En effet, si le Conseil l'a *« accueillie favorablement »*,[3478] le soutien financier des États membres tarde à se concrétiser. Pour la période 2008-2010, la Commission a alloué 70 millions€ *« of EC additional funds to kick-start the*

3471 CAD. *Aid targeting the objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change,* November 2009, p.2. Il est néanmoins précisé que *« data shown of the United States are partial »* (1,46% des fonds en 2007).
3472 COM(2003)85, *op cit*, p.17.
3473 COM(2007)540. *Construire une alliance mondiale contre le changement climatique entre l'Union européenne et les pays en développement pauvres et les plus vulnérables au changement climatique.*
3474 *Ibid,* p.2.
3475 *Ibid*, p.4.
3476 *Ibid*, p.5. Les cinq domaines : (a) Adaptation au changement climatique ; (b) Réduction des émissions dues à la déforestation ; (c) Renforcer la participation au mécanisme de développement propre ; (d) Promotion de la réduction du risque de catastrophe ; (e) Intégration du changement climatique dans les efforts de réduction de la pauvreté.
3477 *Ibid*, p.11.
3478 15103/07. *Conclusions du Conseil sur une Alliance mondiale contre le changement climatique entre l'Union européenne et les pays en développement pauvres et les plus vulnérables au changement climatique*, p.3.

Alliance »,[3479] auxquels se greffent 280 millions€ de fonds CE déjà provisionnés.[3480] Cependant, seules la Suède (4.4 millions€) et la République tchèque (0.2 million€) se sont pour l'instant engagées financièrement à ses côtés. Il semble qu'outre les contraintes purement financières, les limites de l'européanisation transparaissent à nouveau. Le Royaume-Uni par exemple, a exprimé en 2007 des doutes quant à la valeur ajoutée de l'AMCC *« given the large number of other inititiaves/international funds »*, et a décidé d' *« allow the GCCA to proceed, not provide any money at this point and continue to watch it closely »*.[3481] Cela ne l'a pas empêché de lancer son propre fonds en 2008, dont une grande partie de la mise en œuvre est déléguée à la Banque mondiale. La Commission bute donc à nouveau sur la nécessité de 'prouver' la valeur ajoutée d'une action européenne, les EM privilégiant les initiatives bilatérales qui leur confèrent davantage de visibilité, ou *donorwide*. Le décalage entre la volonté affichée de faire de l'UE un leader dans la lutte contre le changement climatique et la réticence à lui fournir les moyens de l'être apparaît donc clairement.

Bien que le budget de l'AMCC ne soit pas à la hauteur des espérances de la Commission,[3482] la mise en œuvre des programmes de soutien a commencé en 2009 dans quatre pays pilotes (Vanuatu, Maldives, Cambodge, Tanzanie), avec un budget de 12.5 millions€. Onze autres PVD ont déjà été sélectionnés pour bénéficier de l'initiative.[3483] Par ailleurs, sur le front du dialogue, le processus est désormais bien enclenché. Dans le cadre de la relation UE-ACP, trois déclarations régionales ont été signées en 2008, avec les Caraïbes en mai[3484] et avec l'Afrique[3485] et le Pacifique[3486] en novembre. En substance, chaque *Déclaration* salue la création de l'AMCC, spécifie les besoins particuliers de la région et esquisse les contours d'initiatives de coopération et de dialogue conjoints. En juin 2009, une *Déclaration commune ACP-UE sur le changement climatique et le développement*[3487] est adopté par le Conseil des Ministres ACP-CE, consacrant ainsi cette nouvelle dimension dans le partenariat. Les parties conviennent de renforcer le dialogue et la coopération ACP-UE en la matière, et s'engagent à coopérer au niveau international, notamment en renforçant les consultations dans le cadre des négociations multilatérales afin de *« mobiliser le soutien politique en faveur de mesures plus rigoureuses sur le changement climatique »* et d'obtenir *« une*

[3479] RIERA Lluis. *The Global Climate Change Alliance*, Copenhague, 14 December 2009, 7p.
[3480] 40 millions€ pour les activités régionales de l'AMCC ; 180 millions€ pour la réduction des risques de catastrophe ; et 60 millions€ dans les domaines de la biodiversité, de la désertification et de la télédétection (*Ibid*, p.5).
[3481] HOUSE OF COMMONS EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE. *Second Report of Session 2007-2008*, November 2007, p.56-58.
[3482] Ce qui nous a été confirmé lors d'une conversation informelle à la DG DEV en 2009.
[3483] Bangladesh, Belize, Guyana, Jamaïque, Mali, Madagascar, Ile Maurice, Mozambique, Rwanda, Sénégal, Seychelles.
[3484] *Cariforum-EU Declaration on Climate Change and Energy*, Lima, 17 May 2008,4p.
[3485] *Africa-EU Declaration on Climate Change*, 21 November 2008, 6p.
[3486] *Declaration by the Pacific islands Forum States and the European Union on climate change*, 7 November 2008, 4p.
[3487] 2118/09. *Déclaration commune ACP-UE sur le changement climatique et le développement*, 11 juin 2009.

conclusion satisfaisante d'un accord pour l'après 2012 ».[3488] Cette double préoccupation (élaborer un agenda commun/mettre en œuvre des coopérations) est également au centre du « Partenariat Afrique-UE sur le changement climatique », noué dans le cadre de la *Stratégie commune Afrique-UE* adoptée en décembre 2007.[3489] Une feuille de route commune a été élaborée,[3490] et le rapport de suivi de la mise en œuvre des partenariats à mi-parcours indique des progrès concrets.[3491] D'après la Commission, ces divers partenariats et déclarations *« show a converge of views and interests between developing countries and the EU, bear witness to the strong progress made in the political dialogue on climate change and offer significant opportunities for further actions to address climate change issues ».*[3492]

Le Sud comme allié

Il convient cependant de souligner que toutes ces initiatives récentes s'inscrivent dans une stratégie de plus long terme, consistant à édifier et consolider le leadership de l'UE dans la lutte contre le changement climatique en incluant et en s'appuyant sur les pays en développement (ou du moins sur certains). Scheipers et Sicurelli montrent ainsi comment l'UE est passée par le Sud- *« by empowering Africa »*-[3493] pour entreprendre d'affirmer son identité de « puissance normative » depuis Kyoto. Durant la négociation du Protocole, *« the EU contributes to shaping the positions of the Sub-Saharian countries »*[3494] en proposant un *« differentiation mechanism »* fondé sur le principe des responsabilités communes mais différenciées de Rio, alors que les Etats-Unis privilégient des engagements universels. Cette proposition lui permet de rallier leur soutien et celui des autres PVD, qui ne sont ainsi pas tenus de s'astreindre à des engagements chiffrés, contrairement aux pays développés. En devenant le *« champion of flexibility mechanisms »* plus favorables aux PVD (et en profitant de l' 'abdication' des États-Unis),[3495] l'UE s'impose comme *« a very substantial player in international environmental politics »*, Kyoto constituant *« an achievement of the Union ».*[3496]

[3488] *Ibid*, p.6.
[3489] UNION AFRICAINE-UNION EUROPÉENNE. *Le partenariat stratégique Afrique-UE : une stratégie commune Afrique-UE,* décembre 2007, 24p. Huit partenariat thématiques sont ainsi noués : paix et sécurité ; gouvernance démocratique et droits de l'homme ; commerce ; OMD ; énergie ; changement climatique ; migrations, mobilité, emploi ; science, société de l'information et espace.
[3490] *Joint Roadmap for the Climate Change Partnership*, presented at the 12th Ministerial Troika on 12 April 2009. [disponible sur http://europafrica.net/, « Key Documents »]. Des « implementation teams » ont été désignées. Côté UE, la France est le chef de file, 8 EM participent (BE, CZ, DE, DK, FI, IT, SE, UK), ainsi que la Commission et le Secrétariat du Conseil. Côté Afrique, le Maroc est le chef de file et le Burundi, le Gabon, l'Egypte, l'Afrique du Sud, le Cameroun, le Togo, le Nigeria, l'Algerie, le Congo et le Niger participent.
[3491] *Joint Mid-term Review of the Joint Africa-EU Strategy*, October 2009, 28p [Ibid]
[3492] SEC(2009)1137, *op cit*, p.59.
[3493] SCHEIPERS, SICURELLI. "Empowering Africa: normative power in EU-Africa relations", *op cit*.
[3494] *Ibid*, p.614.
[3495] Sur les différences euro-américaines, voir : BAKER Susan. « Environmental values and climate change policy. Contrasting the EU and the US », *in* MANNERS, LUCARELLI (eds). *Values and principles…op cit*, p.77-96.
[3496] VOGLER John, HANNES Stephan. "The European Union in global environmental governance: leadership in the making?", *International Environmental Agreements*, 2007, vol 7, n°4, p. 395.

Une fois le Protocole signé, *« the EU tried to persuade Sub-Saharan countries to ratify the agreement, even if their ratification was not crucial (…) A major difference between the EU and the US in their relations with Sub-Saharan countries is that the EU tried to include them in a multilateral effort to tackle the problem of climate change ».*[3497] Ce leadership inclusif semble avoir payé, puisqu'aujourd'hui 48 des 49 pays d'Afrique sub-saharienne ont ratifié le Protocole.[3498] Bien que ces ratifications ne soient naturellement pas entièrement imputables à l'UE, la provision de soutien financier et technique dans le cadre du FED et du *Plan d'action,*[3499] ainsi que le recours à la 'conditionalité positive' à travers le « SPG+»,[3500] paraissent avoir joué un rôle. En contribuant à la ratification quasi-universelle du Protocole, l'UE renforce la légitimité des normes qu'il entérine, et qu'elle a largement contribué à fixer. En ce sens, *« climate policy is used to demonstrate the power of the EU »*,[3501] et cette puissance repose (entre autres) sur le soutien des PVD avec lesquels elle noue des liens étroits. La place centrale aujourd'hui conférée à la mise en œuvre de Kyoto et à la négociation de son successeur dans les divers 'dialogues' confirme d'ailleurs que *« the EU considers the ACP and the AU as interlocutors in drafting post-Kyoto commitments ».*[3502] En retour :

> *« There is evidence that the EU succeeded, at least partially, in the attempt to construct a positive image of the EU climate change policy in the eyes of African representatives [who] share the idea of the need to fight the problem of climate change with binding commitments [as] there is a need to reduce the process of global warming which has dangerous effects in Africa ».*[3503]

La légitimité de l'exemple

Cette 'image positive' de l'UE est renforcée par le fait que dans le domaine de la lutte contre le changement climatique, elle fait preuve d'une exemplarité (relative) *« based on its willingness to take action at home ».*[3504] D'après le dernier rapport de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) publié en novembre 2009,[3505] *« alors que le protocole de Kyoto impose à l'UE-15 de réduire ses émissions moyennes entre 2008 et 2012 de 8 % par rapport aux niveaux de 1990, les dernières prévisions indiquent que l'UE-15 ira encore plus loin et devrait atteindre une réduction totale de 13 % par rapport à l'année de référence ».*[3506] Cinq États membres (DE, EL, FR, SE, UK) ont d'ores et déjà réduit leurs émissions au-delà de leurs objectifs, et un seul d'entre eux (AT) s'attend à ne pas pouvoir tenir ses engagements. Sur le plus long terme, l'UE s'est *« fixé les objectifs les plus ambitieux*

[3497] SCHEIPERS, SICURELLI, *op cit*, p.616.
[3498] Seule la Somalie ne l'a pas ratifié. Sur le continent africain, l'autre exception est le Sahara occidental.
[3499] Voir *supra*, p.496.
[3500] Le Protocole de Kyoto fait partie des 27 Conventions devant être ratifiées pour en bénéficier.
[3501] VANDEN BRANDE Edith. « Green civilian power Europe ? », *in* ORBIE(ed). *Europe's global…op cit*, p.173.
[3502] SCHEIPERS, SICURELLI, *op cit*, p.617.
[3503] *Ibid*, p.616. Le recours a la 'conditionnalité positive' par le SPG+ est néanmoins quelque peu contesté.
[3504] BLAIR Tony. *Speech on the 10th anniversary of the Prince of Wales Business and Environment Programme*, 14/09/04.
[3505] *EEA Report N° 9/2009*, disponible en ligne : http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2009_9
[3506] *Le rôle clé des émissions non industrielles pour atteindre les objectifs de Kyoto*, 12/11/09, http://www.eea.europa.eu/

au monde en matière de lutte contre le changement climatique et a déjà mis en place des mécanismes contraignant qui permettront de garantir, d'ici 2020, une réduction des émissions de gaz à effet de serre unilatérale de 20% par rapport aux niveaux de 1990 ».[3507] Ces progrès concrets et engagements fermes contribuent donc à investir sa revendication du leadership d'une certaine légitimité (ou d'une légitimité certaine).

En amont du Sommet de Copenhague, l'UE s'est dotée d'une position commune qui met particulièrement l'accent sur son rôle d'émulation. Tout en insistant sur la nécessité que les PVD, particulièrement les plus avancés, *« apportent une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités »,*[3508] le Conseil *« réaffirme que les pays développés devraient montrer l'exemple ».*[3509] Il *« rappelle »* ainsi que l'UE a proposé de porter la réduction de ses émissions de 20% à 30% d'ici 2020 *« pour autant que les autres pays développés s'engagent à atteindre des réductions similaires »* et *« invite instamment les pays développés à annoncer des propositions(…) plus ambitieuses »* que celles déjà formulées. [3510] Reprenant à son compte les préconisations du GIEC, le Conseil entreprend de fixer les normes autour desquelles la négociation doit s'organiser en appelant l'ensemble des parties *« à souscrire à l'objectif des 2°C et à convenir de réductions d'émissions mondiales d'au moins 50% et (…) de réductions cumulées des émissions dans les pays développés d'au moins 80% à 95% d'ici 2050, par rapport auc niveaux de 1990 ».*[3511]

Reste à régler l'épineuse question des engagements financiers. Lors de la négociation de la position commune au sein de sa formation Environnement en octobre, le Conseil affirme qu'il est *« conscient qu'il sera nécessaire d'augmenter de façon significative les flux financiers tants publics que privés à destination des pays en développement »*,[3512] mais échoue à se mettre d'accord sur un montant, notamment du fait de la résistance de l'Allemagne et des pays de l'Est.[3513] Finalement, c'est *in extremis*, lors du Conseil européen du 12 décembre, que l'UE et ses États membres se déclarent *« prêts à contribuer à un financement [public] à mise en oeuvre rapide de 2,4 milliards€ par an pour la période de 2010 à 2012 »*, ce qui représente un peu plus d'un tiers des 7 milliards par an qu'elle estime être l'objectif global.[3514] Le Président Barroso salue immédiatement cette *« décision très importante »*, alors que la Présidence suédoise souligne que *« l'UE fait preuve de leadership sur cette question et veut*

[3507] COM(2009)475. *Accroître le financement international de la lutte contre le changement climatique: orientations européennes en vue de l'accord de Copenhague*, p.2.
[3508]14790/09. *Conclusions du Conseil sur la position de l'UE en vue de la Conférence de Copenhague sur le changement climatique.*
[3509] *Ibid*, p.5.
[3510] *Ibid*, p.5.
[3511] *Ibid*, p.4.
[3512]*Ibid*, p.19. Notons qu'en septembre, la Commission (DG ENV) a soumis une proposition détaillé de financement, ses estimations des besoins servant par la suite de base de discussions au Conseil [COM(2009)475. *Accroître le financement international de la lutte contre le changement climatique: orientations européennes en vue de l'accord de Copenhague*].
[3513]OXFAM. *Financement de l'adaptation au changement : l'UE va-t-elle avancer ou reculer ?*, 10/12/09 [www.oxfam.org/fr/] ; Information confirmée par : QUATREMER Jean. *Copenhague : les Vingt-sept mettent la main au portefeuille*, 12/12/09 [http://bruxelles.blogs.liberation.fr/coulisses/]
[3514] EUCO 6/09. *Conclusions du Conseil européen de Bruxelles*, 11 décembre 2009, p.13. L'Allemagne, le Royaume-Uni et la France représente 3,5 milliards€ à eux trois [QUATREMER, *op cit*]

maintenant encourager le reste des pays du monde à apporter leur contribution ».[3515] Si la somme annoncée est largement en-deçà de ce que réclament les ONG[3516] et les PVD[3517]-et ne règle ni le problème de l'argent 'neuf', ni celui de l'après 2012- il n'en demeure pas moins que l'Union est la première à *« mettre la main au portefeuille »*[3518] et à fixer un objectif global. Yvo de Boer, le Secrétaire exécutif de la CCNUCC, estime ainsi que *« le fait que l'Europe mette un chiffre sur la table sera, je pense, un encouragement considérable au processus ».*[3519] À la veille de Copenhague donc, nombreux sont ceux qui semblent compter sur la 'puissance modèle' européenne. Selon un sondage effectué auprès de « *800 professionals involved in making decisions that have implications for climate change »* dans plus de 100 pays, *« 80% say that they most expect Europe to play a leadership role (…) at the conference ».*[3520]

C. Le 'modèle' isolé : Copenhague ou la démonstration de l'impuissance européenne ?

Théoriquement, l'UE arrive donc à Copenhague en leader. Selon Laidi, avant même le Sommet, son action dans le domaine du changement climatique illustre son *« transformative power »*, c'est-à-dire sa capacité à *« influence the collective perception of world issues and their priorities ».*[3521] L'Europe aurait ainsi « *succeeded in putting the issue at the top of the world agenda despite strong opposition [which is] a considerable achievement ».*[3522] Cependant, l'impact de cette 'transformation' et de l''exemplarité' qui l'alimente dépend de la *« capacité politique [de l'UE] à faire entrer les pays émergents [et les États-Unis] dans cette démarche ».*[3523] En effet, *« Europeans like to feel that they are currently 'taking a lead' on climate change by setting a good example. But this strategy is useful only to the extent that others will*

[3515] *Unanimité sur le financement climatique*, 11/12/09, http://www.se2009.eu/fr/

[3516] Les estimations diffèrent grandement quant aux besoins financiers des PVD. Dans sa *Communication* de septembre [COM(2009)475, *op cit*], la Commission juge qu'entre 22 et 50 milliards€ seront nécessaires d'ici à 2020 pour faire face aux besoins an atténuation et adaptation, desquels l'UE devrait financer entre 2 et 15 milliards€. Greenpeace et Oxfam considèrent que 110 milliards€ seront nécessaires, sur lesquels l'UE devrait contribuer à hauteur de 35 milliards€ [GREENPEACE, OXFAM. *Paying the climate bill*, 10/09/09]. En outre, les ONG s'insurgent contre la *« cannibalisation »* des ressources d'APD au détriment des OMD [OXFAM. *Financement…, op cit*] et s'insurge contre le *« recyclage d'engagements déjà pris »* [*Ibid*]. En réalité donc, l''exemple' est plus que problématique.

[3517] Dans sa position commune, l'Union Africaine réclame que *« by 2020 the scale of financial flows to support adaptation in developing countries must be at least 67 billion$/year »* [AFRICA UNION. *Concept note*, August 24th 2009, Addis Ababa]. Précisons également que les PVD insistent sur la nécessité d'augmenter le financement de l'adaptation, les pays développés ayant jusqu'ici largement privilégié l'atténuation (85.3% des Fonds climats selon climatefundsupdate.org).

[3518] QUATREMER, *op cit.*

[3519] *In* « Climat : l'aide européenne aux pays pauvres sera de 7,2 milliard d'euros sur trois ans », *Le Monde*, 11/12/09.

[3520] GLOBESCAN. *Climate change professionnals expect Europe to demonstrate leadership at UN summit,* 16/02/09. L'Europe est suivie du Brésil (17%), des États-Unis (13%), de la Chine (9%), de l'Inde (4%) et de la Russie (3%).

[3521] LAIDI Zaki. *The normative Empire. The unintended consequences of European power*, Garnet Policy Brief n°6, 2008, p.8. D'après Scheipers et Sicurelli, le changement climatique est l'un des domaines où l''utopie' de la puissance normative de l'UE est crédible [SCHEIPERS Sibylle, SICURELLI Daniela. "Normative power Europe: a credible utopia?", *Journal of Common Market Studies*, 2007, vo 45, n°2, p.435-457].

[3522] LAIDI. *The normative Empire…op cit,* p.8.

[3523] LAIDI Zaki. *Les conséquences inattendues de la puissance européenne*, Centre d'Études Européennes de Sciences Po, 2007, p.12. [NB : contrairement aux apparences, il ne s'agit pas du même texte dans une langue différente !].

follow ».[3524] En d'autres termes, la stratégie de la 'puissance par l'exemple' n'est viable que si l''exemple' est suffisament puissant pour être adopté par les acteurs moins 'exemplaires', dont la coopération est indispensable à un dénouement satisfaisant. Si tel n'est pas le cas, le leadership n'apparaît que rhétorique, et le contrecoup risque d'être proportionnel à la magnitude des attentes créées. C'est ce qui semble être arrivé à Copenhague, l'issue (plus que) décevante du Sommet engendrant un véritable lynchage médiatique stigmatisant l'impuissance européenne.

Copenhague ou les limites de la 'puissance modèle' européenne

L'Accord de Copenhague ne contient en effet aucun engagement chiffré en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre : les parties simplement *« agree that deep cuts in global emissions are required according to science (…) with a view to reduce global emissions so as to hold the increase in global temperature below 2°C ».*[3525] La formulation est suffisamment vague et alambiquée pour que même l'objectif des 2°C -inlassablement promu par l'UE-[3526] ne soit pas véritablement contraignant. Les autres cibles suggérées ne figurent nulle part dans le texte, et d'après de nombreux diplomates, la Chine aurait même refusé qu'il soit fait mention de l'engagement unilatéral de l'UE d'une réduction de 20% de ses émissions d'ici à 2020.[3527] En conséquence, chaque pays est invité à communiquer à la CCNUCC ses cibles individuelles pour 2020, déterminées librement, avant le 31 janvier 2010. Les militants écologistes et d'ONG dénoncent immédiatement l'Accord du *« climate shame »*,[3528] un *« véritable fiasco »*,[3529] voire *« a historic failure that will live in infamy ».*[3530] Bien que plus modérés, les officiels européens vont dans le même sens. Ainsi, le Président Barroso ne *« cache pas sa déception »* et concède que *« cet accord est mieux que rien du tout, mais il se situe très clairement en dessous des objectifs que nous avions fixés ».*[3531] Plus tranchant, Andreas Calgren, le Ministre de l'Environnement de la Présidence suédoise en exercice, qualifie l'issue du Sommet de *« disaster »* et de *« great failure ».*[3532]

Or, beaucoup voient dans l'échec de Copenhague celui de l'UE, et plus spécifiquement de sa stratégie de puissance par l'exemple. Le *New York Times* commente ainsi que *« the EU went into the conference with a strategy of leading by example (…) but has been widely critized (…) for not marshalling*

[3524] SHAPIRO Jeremy, WITNEY Nick. *Towards a post-American Europe : a power audit of EU-US relations*, 2009, p.38.
[3525] *Copenhaguen Accord*, December 2009 [à l'heure où nous écrivons la version française n'est pas encore disponible].
[3526] Voir par exemple : COM(2007)2. *Limiter le réchauffement de la planète à 2°C. Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà.*
[3527] La charge la plus violente à se sujet provient du Royaume-Uni. Voir en particulier : MILIBAND Ed, « The road from Copenhagen », *The Guardian*, 20/12/09 ; LYNAS Mark. « How do I know China wrecked the Copenhagen deal ? I was in the room », *The Guardian*, 22/12/09.
[3528] OXFAM INTERNATIONAL. *Climate shame : get back to the table*, Oxfam Briefing note, 21/12/09, 13p.
[3529] Cité *in* LE HIR Pierre. "Copenhague a accouché d'une souris, et elle n'est même pas verte", *Le Monde*, 19/12/09.
[3530] GARMAN Joss. "Copenhagen, historic failure that will live in infamy", *The Independent*, 20/12/09.
[3531] *Avancée prudente à Copenhague*, 19/12/09, http://www.se2009.eu/.
[3532] PAWLAK Justyna. « Sweden says Copenhagen summit a 'great failure', » *Reuters*, 22/12/09.

other nations to follow and for ending up sidelined at the summit ».[3533] Pour *l'Associated Press, « the continent that used to take the lead in advocating climate action is now taking the lead in climate complaining (…) Europe's problem is that it offered too much too soon and was essentially taken for granted ».*[3534] Le résultat de Copenhague est ainsi présenté comme *« a vivid example of the EU's failure to achieve on the world stage the influence it craves »*, prouvant que *« moral pressure from Europe is less powerful than anticipated ».*[3535] En effet, la stratégie du *'peer pressure'*, déjà laborieuse au sein même de l'UE, est d'autant plus hasardeuse lorsque les partenaires de négociation ne sont (vraiment) pas des 'pairs'.

Dès lors, Laidi, pourtant chantre de *« la norme sans la force »*,[3536] considère que *« Copenhague a fait une victime majeure : l'UE »*, car *« par-delà l'enjeu climatique, sa contre-performance danoise fragilise considérablement le principe cardinal sur lequel repose sa stratégie mondiale : la gouvernance par la norme privilégiant la valeur de l'exemple sur la démonstration de force ».*[3537] En ce sens, l'échec de l'UE à faire adopter des engagements chiffrés de réductions d'émissions est à rapprocher de son incapacité à convaincre la communauté des bailleurs, et particulièrement les États-Unis, de s'engager à atteindre les 0.7% d'APD ou d'adopter les préconisations du *Code de conduite*.[3538] Laidi dénonce ainsi le *« messianisme par l'exemple, qui se révèle au mieux naïf, au pire catastrophique ».*[3539] À Copenhague, cette stratégie s'avère particulièrement contre-productive car l'UE apparaît à la fois divisée et marginalisée. En effet, *« despite the fact that the EU had agreed on a common position (…) it continued to appear disunited ».*[3540] Les leaders politiques des États membres, particulièrement des 'Grands', font ainsi entendre leurs multiples voix qui, sans être vraiment discordantes, contribuent néanmoins à la fragmentation, et donc à l'affaiblissement, de l'influence collective de l' « Europe ».[3541] En témoigne par exemple l'activisme du Président français auprès du Premier Ministre éthiopien Zénawi, qui représente l'Union Africaine : alors même que l'UE est censée négocier et peser conjointement à Copenhague, une rencontre bilatérale a lieu à Paris, donnant lieu à ce qui est présenté comme un *« texte franco-africain »*[3542] contenant des *« propositions en vue de résorber le désaccord*

3533 KANTER James. « EU blames others for 'great failure' on climate », *New York Times*, 23/12/09.
3534 BOREINSTEIN Seth, SATTER Raphaël. « Europe feels left out in the cold on climate deal », *AP*, 22/12/09.
3535 BEESLEY Arthur. « Copenhagen debacle brings home limits of EU's influence », *Irish Times*, 05/01/10.
3536 LAIDI Zaki. *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*. Paris: Presses de Sciences-Po, 2005, 156p.
3537 LAIDI Zaki. « Le messianisme européen en échec », *Le Monde*, 11/01/10.
3538 Rappelons qu'il s'agit d'une initiative 'ouverte', tous les bailleurs étant 'invités à s'y conformer'. À notre connaissance, aucun bailleur extra-européen n'adhère pour l'instant ouvertement au Code, ou n'a rejoint *l'Initiative Fast Track* (ce qui, d'après une conversation informelle à la DG DEV, serait 'théoriquement possible').
3539 LAIDI Zaki. « Le messianisme européen en échec », *Le Monde*, 11/01/10.
3540 MACKIE James, AGGAD Faten, HOHMEISTER Henrike, TYWUSCHIK Veronika. *The end of an era? Challenges for ACP-EU relations in 2010*, Policy and Insights, n°1, December 2009, p.3.
3541 Les commentateurs sont nombreux à dénoncer *« le choc des égos qui nuit à l'Europe en brouillant son message »* [QUATREMER Jean. « Copenhague : un échec européen ? », *Coulisses de Bruxelles*, 20/12/09] ; *« l'Europe pêchant par sa désunion et son absence de leadership »* [cité in LE HIR, *op cit*] ; ou la *« gouvernance fragmentée de l'Europe qui amoindrit sa crédibilité »* [LAIDI, « Le messianisme… », *op cit*].
3542 AFRIQUE AVENIR. *Sommet de Copenhague : l'Afrique reste ferme face aux pays développés*, 17/12/09.

Nord-Sud ».[3543] Sur le fond, ces propositions reprennent exactement ce qui a été agrée au niveau de l'UE,[3544] mais elles sont 'bilatéralisées' dans la forme au lieu d'être 'européanisées'. Or, il apparaît évident qu' *« European leadership is proportional to its internal unity »,*[3545] et que cette unité précaire après avoir été laborieusement arrachée lors des négociations à Bruxelles[3546] est fragilisée par tout (apparence d') unilatéralisme lorsque l'UE participe aux négociations internationales.

Par ailleurs, l'Europe apparaît marginalisée. Comme le lamente Guy Verhofstad, *« l'Europe n'était pas invitée à la table des Grands. Pas un pays européen (…) et encore moins l'Union comme telle ».*[3547] Ce sont en effet les négociations d'un cercle restreint incluant les États-Unis et les 'puissances émergentes' (Chine, Inde, Brésil, Afrique du Sud) qui scellent un 'Accord' final présenté comme tel aux autres parties.[3548] Ainsi, *« Copenhagen showed up again that the patterns of international relations and centres of influence are changing »,*[3549] l'Europe étant écartée au profit de nouvelles puissances dont la coopération est plus difficile à obtenir, et donc plus cruciale au succès -aussi relatif soit-il- de la négociation. La stratégie du (très) *middle-ground* -emmenée par des États-Unis traditionnellement récalcitrants au multilatéralisme *a maxima* tel que préconisé par l'UE[3550]- prévaut donc, au détriment de celle de l'exemple. En *« abattant toutes ses cartes »* à l'avance, l'Europe serait *« la seule à n'apparaître comme indispensable à personne »,*[3551] sa coopération étant acquise et son influence pas assez déterminante pour parvenir à imposer ses propres objectifs.

Plus encore, c'est une double exclusion qui a lieu, l'autre 'bloc' en quête d'un accord ambitieux (tant climatique que financier) étant également relégué loin de la table des négociations. En effet, l'accord final est obtenu *« by separating major developing nations from poorer-ones, while skating past European desires for a more comprehensive and binding agreement ».*[3552] L'Europe et 'son' Sud, majoritairement composé de PVD africains, sont donc conjointement évincés. Dans notre premier chapitre,[3553] nous avions tenté de montrer comment l'Europe' et le 'Sud' *« se rejoignent en ce qu'ils ne peuvent pleinement s'intégrer »* à un *« ordre international qui les exclue »* du fait de leurs

---

3543 *Ibid.*
3544 Hormis les propositions controversées sur l'instauration d'une taxe sur les transactions financières et la création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement. Les 100 milliards mentionnés sont aussi une proposition UE.
3545 VOGLER, HANNES, *op cit*, p.408.
3546 Pas seulement dans le cas de Copenhague. Nous faisons ici référence à la nature intrinsinquement laborieuse, et souvent conflictuelle, du compromis bruxellois (Voir *supra*, Chapitre II : Derrière la façade du « consensus »)
3547 VERHOFSTATD Guy. « L'Europe risque de devenir la Suisse du monde », *Le Soir*, 23/12/09.
3548 Les articles et commentaires à ce sujet sont nombreux. Voir par exemple : CORN David, SHEPPARD Kate. « The real story behind Obama's Copenhagen deal », *Huffington Post*, 20/12/09.
3549 MACKIE, AGGAD, HOHMEISTER, TYWUSCHIK, *op cit*, p.3.
3550 Voir par exemple : LUCK Edward. Mi*xed messages: American politics and international organization 1919-1999*. Washington: Brookings Institutions Press, 1999, 306p ; PATRICK Stewart, FORMAN Shepard. *Multilateralism and US foreign policy: ambivalent engagement.* Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers, 2002, 494p.
3551 LAIDI Zaki. « Le messianisme européen en échec », *Le Monde*, 11/01/10.
3552 CORN, SHEPPARD « The real story behind Obama's … », *op cit.*
3553 Voir *supra*, p.95.

'stigmates' (incapacité à se conformer à la norme de l'État-nation pour l'Europe, à celle du développement pour le 'Sud'). Du point de vue européen, leur 'alliance' par le biais d'une politique de développement aux multiples facettes -qui n'a depuis, cessé d'intégrer de nouvelles dimensions à l'image du changement climatique- vise donc à façonner une niche pour une Union ambitionnant d'exister, et *a fortiori* de peser, dans les relations internationales. Or, les récentes évolutions, à l'OMC comme à Copenhague, tendent à exposer les limites de cette alliance entre une 'Europe' toujours grévée par ses contradictions internes, et un 'Sud', principalement composé de PVD africains, devenu encore plus marginal.[3554]

La puissance sous-estimée du modèle

Il convient cependant de tempérer quelque peu le propos, l'analyse 'à chaud' d'évènements récents pouvant faire apparaître les échecs comme plus cuisants qu'ils ne sont, et à l'inverse occulter les succès, aussi modiques soient-ils. Certaines voix s'élèvent d'ailleurs déjà pour s'insurger contre *« l'europeanbashing ambiant »*.[3555] D'après les économistes Eloi Laurent et Jacques Le Cacheux, chercheurs au Centre de Recherche en Économie de Science-Po (OFCE) :

« Le pouvoir normatif européen a bel et bien pesé à Copenhague : c'est parce que l'Union a inscrit dans le marbre de sa loi la limite de 2°C de rechauffement climatique qu'elle est devenue la règle commune ; c'est parce que l'Europe, au nom de sa responsabilité historique dans le changement climatique, s'est engagée unilatéralement dès 2007 à réduire ses émissions (…) que les PVD ont accepté de s'asseoir à la table de Copenhague ; enfin, c'est parce que l'UE a amorcé la pompe du financement (…) que des montants décents commencent à être envisagés dans l'Accord de Copenhague ».[3556]

En ce qui concerne le financement -incarnation le plus ténue du lien entre politique climatique et politique de développement- il est en effet important de souligner que le texte de Copenhague contient des engagements chiffrés, les seuls à figurer dans l'Accord. Ainsi, *« the collective commitment by developed countries is to provide new and additional resources (…) approaching 30 billion$ for the period 2010-2012 »*.[3557] Cette somme, équivalente à un peu plus de 21 milliards€, correspond exactement aux 7 milliards€ par an proposés par le Conseil européen pour 2010-2012. De plus, *« developed countries commit to a goal of mobilizing jointly 100 billion$ a year by 2020 to address the needs of developing countries »*.[3558] Là encore, les pays développés se sont rangés à la position européenne : dès juin 2009, le Premier ministre britannique Gordon Brown *« put $100bn price tag on climate change*

[3554] Nous évaluons ici la pertinence au regard de la recherche de puissance et non de l'impératif moral. Il ne s'agit pas de dire qu'il ne faut pas coopérer avec ces pays parce qu'ils sont marginaux !
[3555] QUATREMER Jean. « Climat : l'après Copenhague sera européen », *Les Coulisses de Bruxelles*, 29/12/09.
[3556] *Ibid* [leur texte est reproduit dans son intégralité par Jean Quatremer].
[3557] *Copenhaguen Accord*, December 2009, §8.
[3558] Copenhaguen Accord, §8 : *« this funding will come from a wide variety of sources, public and private, bilateral and multilateral, including alternative sources of finance »*. Cette provision est également en ligne avec les propositions europénnes.

adaptation »,[3559] un chiffre ensuite relayé par la Commission.[3560] Le 16 décembre, lors d'un briefing commun à Copenhague des Premiers ministres suédois (présidence de l'UE) et éthiopien (représentant l'UA) ainsi que du Président de la Commission, un accord UA-UE est annoncé sur ce chiffre, l'UA *« signalant qu'elle se rallie à l'estimation du financement nécessaire présentée par l'UE ».*[3561] Le 17 décembre, les Etats-Unis adoptent cet engagement par la voix d'Hilary Clinton,[3562] grâce à l'*« EU pressure »*[3563] selon la Présidence suédoise. Au final, ce sont donc peu ou prou[3564] les deux propositions financières européennes qui sont inscrites dans l'Accord.

Un verdict en suspens

La Conférence de Copenhague- et les étapes qui y ont mené- est riche en enseignements pour l' « Europe du développement ». La changement climatique, nous l'avons dit, s'est imposé comme l'un des 'arguments de vente' de plus de « nous » dans le développement. L'on pourrait arguer qu'à Copenhague, c'est l' « Europe de l'environnement » qui a échoué (pas d'engagements chiffrés pour les réductions d'émissions), alors que l' « Europe du développement » a connu un succès relatif (engagements chiffrés pour le soutien financier).[3565] Ce serait simplificateur, dans la mesure où les deux sont intrinsèquement liées, puisqu'il sera d'autant plus impossible d'atteindre les OMD si les financements sont dévoyés afin de mitiger les effets dévastateurs de phénomènes que la communauté internationale aura échoué à prevenir.[3566] Ceci étant dit, l'issue du Sommet ne remet pas en cause l'européanisation en cours de l'agenda développement/climat, intégré toujours davantage dans les politiques de l'UE à la lumière d'un 'cadrage' commun. Le recours à un « nous » européen afin de (tenter de) gérer la menace climatique par le biais de la politique de développement est toujours pertinent, bien que pas suffisant. En outre, le dialogue établi entre

---

3559 ADAM David. « Gordon Brown puts $100bn price tag on climate adaptation », *The Guardian*, 26/06/09.

3560 La Commission évoque en fait le chiffre de 100 milliards d'euros, et non dollars [COM(2009)475, *op cit*, p.4]. De fait, les deux chiffres semblent être utilisés de façon interchangeable au sein même de l'UE, au gré des acteurs, des discours et des communiqués (bien que la différence soit de près de 30milliards€). La confusion entretenue, y compris pendant les négociations de Copenhague, facilite l'interprétation selon laquelle l'UE a 'gagné'.

3561 *Nouvelle mise climatique de la part de l'Union Africaine*, 16/12/09, http://www.se2009.eu/. Précisons que la proposition de Zenawi sème la zizanie côté africain. Le Soudanais Lumumba Di-Aping, négociateur en chef du G77, l'accuse: *« he agrees with the EU perspective and the EU perspective accepts the destruction of a whole continent (…) The Africa Union has not accepted this. Meles is not the author of this proposal, the EU definitely is, along with the UK and France »* [cité *in* PHILLIPS Leigh. « Africa lowers climate cash demands to boost Copenhagen deal chances », *EU Observer*, 17/12/09]. Voir aussi : PHAKATHI Mantoe. *« Zenawi stands alone in Copenhagen »*, 17/12/09, http://allafrica.com/

3562 CLINTON Hilary. *Remarks at the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 17/12/09.

3563 *L'UE commente la proposition des Etats-Unis*, 17/12/09, http://www.se2009.eu/

3564 Selon que l'on raisonne en 100 milliards$ ou 100 milliards€.

3565 Qui inclut des nouvelles ressources d'APD, bien que la répartition des fonds reste à déterminer.

3566 Et réciproquement, le succès de la lutte contre le changement climatique repose également sur la capacité des pays en développement à y faire face.

l'UE et 'son' Sud semble avoir quelque peu porté ses fruits, les 'partenaires' ayant défendu des positions relativement proches,[3567] obtenant conjointement des concessions financières *a minima*.

Cependant, par-delà le Sommet et la question climatique, c'est l'efficacité de l'approche européenne 'par l'exemple' -telle que nous l'avons rencontrée tout au long de notre analyse de l' « Europe du développement »- qui est mise en doute. L'UE est loin d'être impuissante sur la scène internationale du développement, dont elle influence l'agenda et contribue à définir les normes. Par le biais de ses politiques, communautaire et nationales, elle entretient un réseau de relations avec les 'Suds' qui vont bien au-delà du simple transfert financier. Sans être véritablement 'modèle', elle est, dans une certaine mesure, investie depuis les débuts de sa construction dans une relation solidaire avec les pays en développement. Néanmoins, l'on peut se demander si la stratégie consistant à mettre perpétuellement en scène le son leadership -moral, financier, politique, efficace, cohérent, climatique…- ne dessert pas finalement son influence.

Contreproductivement, la mise en scène accentuerait ainsi le *« capabilities-expectations gap »*, les attentes suscitées par une rhétorique valorisante et solidaire et la surenchère des engagements ne pouvant jamais être (pleinement) satisfaites. Chaque prétention à l'"exemple' ou au 'modèle' risque ainsi potentiellement de mettre en lumière les défaillances de l'UE, au regard non pas de ce qu'elle est, mais de ce qu'elle prétend être : la référence constante aux « 60% » renvoie à l'incapacité à les exploiter ; l'engagement collectif à atteindre les 0.7% expose les promesses (plus que probablement) non tenues ; la rhétorique sur la division du travail peine à masquer la prolifération et la fragmentation de l'acteur « Europe » ; la sacralisation de la cohérence fait ressortir les incohérences et les instrumentalisations ; l'ambition climatique affichée transforme l'"exemple' en 'échec', et ainsi de suite…

Entre les proclamations de superpuissance d'une part, et les accusations d'impuissance d'autre part, il est donc difficile d'évaluer l'impact réel de l'« Europe du développement » sur la scène internationale, et le rôle qu'elle joue dans l'affirmation d'une puissance européenne. Pour conclure notre analyse, nous proposons donc de retourner le miroir : si l'Europe s'est construite par le Sud pour peser dans le monde et renforcer sa propre intégration, il convient de se pencher sur la manière dont cette construction est perçue par ceux à qui elle est adressée.

[3567] Il ne faudrait pas non plus exagérer les convergences. À bien des égards, l'UE est tout simplement le 'moins pire' des blocs 'développés', alors que la Chine est considérée davantage comme une alliée pour les PVD. En témoignent par exemple les commentaires du Directeur du South Centre après les 'attaques' britanniques contre la Chine : KHOR Martin, « Blame Denmark, not China, for Copenhagen failure », *The Guardian*, 28/12/09 ; KHOR Martin. *Copenhagen and after*, South Centre Climate Policy Brief, n°2, 27 December 2009, 4p.

Titre III. Un modèle de puissance ? Perceptions de l'(im)puissance européenne et rôle de la politique de développement

A. De l'importance des perceptions

À l'instar d'Orbie, nous avons entrepris dans ce chapitre d'explorer l'hypothèse selon laquelle *« the EU presents itself and is perceived as a leading and benevolent actor towards the South ».*[3568] Au (presque) terme de notre analyse, il apparaît indéniable que l'UE se présente effectivement ainsi, exaltant son leadership dans toutes les facettes de la relation au Sud et façonnant une l'image d'une puissance solidaire, partenariale et 'pro-développement'. Par contre, il est plus difficile de déterminer si elle est perçue ainsi, tant par ses propres citoyens (le détour externe visant également à renforcer la construction interne) que par son 'public' (le 'Sud', la 'communauté du développement', mais également l'opinion publique mondiale) sur la scène internationale. Au fil de notre chapitre, nous avons observé le décalage parfois important entre l' « Europe » telle qu'elle est projetée, telle qu'elle agit, et telle qu'elle est reçue. Nous avons par exemple évoqué l'écart entre l'ambition affichée du leadership dans le domaine de l'efficacité de l'aide, l'état plus qu'embryonnaire du processus, et les craintes qu'il inspire aux bénéficiaires. Les incohérences entre politique de développement et autres domaines du *policy mix*, particulièrement le commerce et l'agriculture, contribuent également à alimenter la perception d'une dissonance fondamentale entre la rhétorique 'bienveillante' et la pratique 'réelle' de l'UE. Enfin, l'impuissance (perçue) de l'UE lors des récentes négociations climatiques ébranle son leadership, jusqu'ici (plutôt) reconnu.

A priori, le fossé entre la rhétorique et la pratique n'a rien de surprenant : cela fait partie de la nature humaine comme du jeu politique que d'embellir et de promettre afin de réhausser son image et sa réputation. Toute « présentation de soi », de « la vie quotienne » jusqu'à la scène internationale, *« necessarily contains a good deal of utopia - otherwise it is not attractive to others ».*[3569] Comme nous l'avons souligné dans nos développements sur la mise en scène, le *« soft power of attraction »*[3570] suppose donc de pouvoir 'offrir' au monde un scénario attirant et attractif qui, (pour résumer caricaturalement) donne aux autres l'envie de vous suivre. C'est pourquoi, comme le soulignent Nicolaïdis et Howse, *« what is usually projected is not the EU* ***as is****, but an EUtopia ».*[3571] L'*EUtopia* du 'modèle' européen, dont nous avons analysé les facettes au prisme de la politique de développement, s'inscrit ainsi dans *« a narrative that has become the core of EU power ».*[3572]

[3568] ORBIE, « EU development policy integration.. », *op cit*, p.403.
[3569] SCHEIPERS, SICURELLI. "Normative power Europe...", *op cit*, p.438. Le vocabulaire est emprunté à Goffman.
[3570] NYE Joseph. « Notes on a soft power research agenda », p.162.
[3571] NICOLAIDIS, HOWSE. « 'This is my EUtopia...' : Narrative as power », *op cit*, p.767. Emphase des auteurs.
[3572] *Ibid*, p.769.

Cependant, si la projection de ce *« narrative »* façonnant une *« certaine image »*[3573] de l'Europe constitue la première étape, sa réception est cruciale. Or, au-delà de la vague conscience du fait que l'UE souffre d'un 'problème d'image', l'on ne dispose que de très peu d'indications concrètes à ce sujet. Comme le souligne Lucarelli, *« little has been done to assess whether the image that the EU has created of itself has resulted in external actors seeing it in the same light ».*[3574] En conséquence, *« there is little information on the extent to which the rest of the world is really aware of the EU, and if there is awareness, what type of perception the rest of the world has of its particular role ».*[3575] Ces dernières années, des efforts ont été entrepris pour remédier à ce vide dans la littérature. Dans leur ouvrage sur l'UE comme acteur global, Bretherton et Vogler *« paid considerable attention to the perceptions and expectations of third parties ».*[3576] En 2004, un numéro spécial des Cahiers de Chaillot est consacré aux *« Global views of the European Union ».*[3577] Plus récemment, deux rapports collectifs sous la direction de Lucarelli[3578] s'attellent à traquer les perceptions de l'UE dans diverses régions et instances afin d'explorer la relation entre *« the EU's self representation »* et *« how the EU is perceived outside its borders ».*[3579] L'image externe de l'UE – définie comme *« the perception that other international actors have of the EU as a political actor »*[3580]- est ainsi soumise au miroir de plusieurs pays,[3581] organisations internationales,[3582] diplomates étrangers et européens,[3583] et acteurs de la société civile.[3584] De l'autre côté du monde en Nouvelle-Zélande, Holland et Chaban mènent un projet (financé par la Commission) sur les *« Public, elite and media perceptions of the European Union in the Asia-Pacific Region »*,[3585] s'intéressant entre autres à la visibilité de l'UE en tant que *« development actor ».*[3586] Elgström, dont nous avons déjà exploité les recherches sur l'UE à l'OMC, conduit un

---

3573 Voir *supra*, p. 365.
3574 LUCARELLI Sonia. « Introduction : EU political identity, foreign policy and external image », *in* LUCARELLI Sonia (dir). *Research report on the project : The external image of the European Union*, Garnet Series E-Book, 2007, p.26.
3575 *Ibid*, p.26-27.
3576 BRETHERTON, VOGLER, *op cit*, p.43. Le chapitre sur la coopération au développement accorde néanmoins relativement peu d'attention à ces perceptions.
3577 ORTEGA Martin (ed). « Global views on the European Union », *Cahiers de Chaillot*, November 2004, n°72, 139p.
3578 LUCARELLI Sonia (dir). *Research report on the project : The external image of the European Union*, Garnet Series E-Book, 2007, 344p ; LUCARELLI Sonia (dir). *Research report on the project : The external image of the European Union, Phase two*, Garnet Series E-Book, 2008, 544p. Disponibles en ligne sur : http://www.garnet-eu.org/. Un ouvrage en est issu [LUCARELLI Sonia (ed). *External perceptions of the European Union as a global actor*. London : Routdledge, 2009, 233p].
3579 LUCARELLI (dir), *Research report…op cit*, 2007, p. 7.
3580 *Ibid*, p.31.
3581 En 2007 : Australie, Brésil, Canada, Chine, Égypte, Inde, Japon, Afrique du Sud. En 2008 : Israël, Iran, Mexique, Palestine, Russie, Liban, Etats-Unis, Vénézuela.
3582 En 2008 : Union Africaine, Assemblée Générale des Nations Unies, Banque mondiale.
3583 En 2007 : Diplomates (délégations) de la Commission. En 2008 : Délégués nationaux (hors-UE) à Bruxelles
3584 En 2007 : Syndicats, mouvements sociaux et ONG (UE et non UE). En 2008 : Al Jazeera.
3585 Site « EU perceptions » de l'Université de Canterbury : http://www.euperceptions.canterbury.ac.nz/
3586 Projet *« The visibility of the European Union as a development actor in South and East Africa, South East Asia and the Pacific ».* Un ouvrage est en préparation à ce sujet, mais il n'a malheureusement pas encore été publié.

travail sur les *« perceptions of the EU in multilateral international negotiations »*.[3587] Ces trois auteurs ont d'ailleurs collaboré afin de confronter leurs recherches sur *« the EU as the others see it »*.[3588] Enfin, Van Criekinge mène actuellement à l'Institut européen de Florence des recherches- extrêmement précieuses dans le cadre de notre questionnement- sur les perceptions africaines de l'UE dans les domaines du développement, du commerce et des migrations.[3589]

Si l'état de l'art esquissé ici n'est pas exhaustif, il s'agit néanmoins des efforts les plus aboutis. Nous nous appuierons donc sur leurs résultats, sur les (rares) autres matériaux disponibles,[3590] et sur nos entretiens pour tenter de lever le voile sur la façon dont l' « Europe », et plus spécifiquement l' « Europe du développement », est 'auto-représentée' et perçue à l'exterieur. Nous devons néanmoins admettre que l'entreprise est risquée et fragmentaire. D'abord, parce que nous ne disposons que de peu d'informations, et nous appuyons sur des sources indirectes pour relayer les perceptions des 'Autres'. Ensuite, parce que, comme le souligne Helly, l'étude des perceptions et des attentes est propice aux *« raccourcis hasardeux »*, consistant à *« généraliser des positions particulières (…) en les appliquant à l'ensemble des États »* ou à *« fonder des conclusions générales sur un corpus limité d'information »*.[3591] Ayant pleinement conscience de ces limites, nous tenons à souligner que notre analyse n'a en rien vocation à être définitive. Plutôt, il s'agit d'esquisser un réseau d'hypothèses afin d'aborder le fameux « *gap* » théorisé par Hill sous un autre angle, en mettant en lumière sa dimension intersubjective plutôt que matérielle.

Pourquoi accorder tant d'importance aux perceptions alors qu'elles risquent de faire sombrer notre démonstration dans l'anecdote, justement parce qu'elles sont subjectives ? Précisons d'entrée qu'il ne s'agit pas tant d'un parti pris théorique[3592] que d'une volonté de tester tant la mise en scène de l'UE que notre analyse. D'une part, s'il est trop tôt pour jauger l'impact

---

[3587] ELGSTRÖM, « Outsiders' perceptions.. », *op cit* ; ELGSTRÖM, PILEGAARD « Imposed coherence.. », *op cit* ; ELGSTRÖM Ole. *Lead or foot-dragger ? Perceptions of the European Union in multilateral international negotations*, 2006, 47p.

[3588] CHABAN Natalia, ELGSTRÖM Ole, HOLLAND Martin. "The European Union as others see it", *European Foreign Affairs Review*, n°11, 2006, p.245-262.

[3589] VAN CRIEKINGE Tine. « African perceptions of the European Union as an influential and effective international actor », *Paper presented 'The European Union in the World' Workshop*, 26 March 2010, European University Institute, Florence. Notons que nous n'avons eu accès à ce document qu'au tout dernier moment, et n'avons donc pu en intégrer les conclusions (avec l'autorisation de l'auteur, qui y travaille encore) qu'imparfaitement.

[3590] Quelques études ont été menées les perceptions de la performance de la Commission sur le terrain : STOKKE Olav (ed). *European development assistance, volume II. Third World Perspectives on policies and performance*. EADI, 1984, 179p. MOPAN. *The Annual MOPAN Survey 2008 : Donor perceptions of multilateral partnership behaviour at country level (WB, UNFPA, EC),* 2008, 107p ; ROCHA MENOCAL Alina, HANDLEY Geoff, GRAVES Sue. *How effective is EU aid on the ground? A comparative assessment of EU assistance in Cambodia, Mozambique and Peru, and lessons learned.* ODI 2007,151p ; BURALL Simon. *Multilateral donors: stakeholders perceptions revealed*, ODI, 2007 ; *Perceptions of the European Commission's development assistance at country level : a view from the field*, University of Wolverhampton, 2005, 5p. Pour une vision politique et critique, voir le numéro special de la revue *Alternatives Sud* sur "L'aide européenne", 2008, vol XV, n°2.

[3591] HELLY Damien. *L'action extérieure de l'Union européenne dans le Caucase du Sud 1992-2002. Modes d'action, influence et légitimité*. Thèse pour l'obtention du doctorat en Science Politique, IEP Paris, dir. Christian Lequesne, 2003, p.153.

[3592] L'analyse des perceptions relevant *a priori* du constructivisme, auquel nous empruntons fréquemment sans pour autant nous réclamer de cette école.

des récentes initiatives de la diplomatie publique européenne, il est néanmoins intéressant de se pencher davantage sur le 'problème d'image' qui en est à la source, afin d'établir un 'diagnostic' plus précis. Ce faisant, nous chercherons à voir si la politique de développement peut véritablement jouer un rôle –du point de vue du 'public'- dans l'entreprise consistant à exploiter le supposé *« reservoir of positive sentiment»*[3593] envers l'UE. D'autre part, notre travail pêche par européocentrisme, dans la mesure où il est fondé essentiellement sur une littérature (officielle et académique) européenne, et sur un terrain et des entretiens menés dans l'orbite du microcosme bruxellois. L'on court donc le risque d'être happés par l'"EUtopie', en surestimant le rôle et la portée de la politique de développement dans la construction d'une puissance européenne, elle-même difficile à quantifier et à qualifier. À l'inverse, l'on pourrait sous-estimer *« les réalisations et les progrès de l'Union »* qui, *« vus de loin et en quelque sorte épurés de leurs difficultés quotidiennes (…) prennent l'allure de progrès historiques indéniables ».*[3594] En somme, nous avons jusqu'ici focalisé notre attention sur les *« capabilities »* (et leurs limites) de l'Europe dans le développement, mais n'avons accordé que trop peu de place aux *« expectations »,* ce qui rend l'évaluation du *« gap »* plus qu'hasardeuse. Or, comme le remarque Rhodes : *« Paying attention to how the EU is viewed abroad helps us evaluate whether gaps between expectations and realities have affected the 'reach' of EU influence. While perceptions of other actors in the international system may not always constitute the accurate measure of EU activity, they do provide insights into how the EU is judged as an international actor ».*[3595] Ce 'jugement' est important, car il est susceptible d'affecter le comportement de ces 'autres acteurs' à l'égard de l'Union européenne; en fonction de leurs perceptions de son role et de son influence, ils peuvent ainsi être enclins à la suivre, à l'ignorer ou à la défier (entre autres scenarios).

Si l'(im)puissance de l'UE ne peut être seulement évaluée à l'aune des perceptions, les prendre en compte permet donc de compléter l'analyse, en y ajoutant une dimension réflexive. Cependant, notre objectif ici n'est pas de nous limiter aux perceptions d'acteurs extérieurs à l'UE. Plutôt, nous chercherons à comparer les 'deux côtés du miroir', en partant de la perspective européenne pour aboutir à celle du 'monde'. Dans un premier temps, nous nous pencherons sur la manière dont les Européens (*policymakers* et opinion publique) conçoivent le rapport de l'Union à la puissance, et le rôle conféré à la politique de développement dans l'articulation de ce rapport. Dans un second temps, nous nous intéresserons au jugement externe quant à la 'performance' de l'UE dans le développement, et au rôle éventuellement joué par cette politique dans l'affirmation d'une puissance européenne d'une nature 'unique'.

[3593] Voir *supra*, p. 376.
[3594] GNESOTTO Nicole, « Préface », *in* ORTEGA (ed). « Global views on the European Union », *op cit,* p.7. Nous avons déjà évoqué ces risques dans la Conclusion de notre Second Chapitre (voir *supra*).
[3595] RHODES Carolyn « Introduction », *in* RHODES (ed). *The European Union in the world community…op cit,* p.6.

B. L'Europe vue par elle-même : une puissance différente et 'pro-développement'

D'après Nicolaïdis, « *Europeans are revisiting and reinventing their own collective view of power. Europeans have a problem with power. They care about it but are unable (individually) or reluctant (collectively) to project it bluntly (…) the various labels for the Union reflect this ambivalence* ».[3596] Nous avons d'ailleurs mentionné cette ambivalence dans notre premier chapitre[3597] : si le projet européen est animé dès les origines par une ambition internationale, il ne s'inscrit pas (explicitement) dans la quête de puissance au sens 'classique' du terme. Dans le *« narrative »* européen, il est fréquemment rappelé que l'Europe n'est pas née d'une volonté de (super)puissance, mais de coopération. Selon les termes de la *Déclaration sur l'identité européenne* signée à Copenhague en 1973, l'Europe ne serait ainsi *« dirigée contre personne ni inspirée par une quelconque volonté de puissance »*.[3598] Aujourd'hui encore, dans le texte de présentation du *«rôle de l'UE dans le monde»* sur le site internet de la Commission, l'on peut lire qu' *« à l'origine, l'idée n'était pas de faire de l'UE une puissance mondiale. Le premier objectif de cette Union, née des conséquences de la Seconde Guerre mondiale, était de rapprocher les nations et les peuples d'Europe »*.[3599] Cependant, toujours d'après le scènario officiel, « *son expansion et les nouvelles responsabilités dont elle s'est dotée l'ont amenée à mieux définir ses relations avec le reste du monde* ».[3600]

Ce faisant, l'Europe serait en quelque sorte devenue une puissance malgré elle, mais une puissance différente, qu'elle soit étiquettée *« civile »*,[3601] *« normative»*,[3602] *« tranquille »*,[3603] *« gentille »*,[3604] *« éthique »*,[3605] *« structurelle »*,[3606] *« postmoderne »*[3607] ou encore *« métrosexuelle »*.[3608] Fondamentalement, la puissance européenne se distingue(rait) en ce qu'elle se distance du *« crude exercize of power politics »*[3609] et privilégie une régulation des relations internationales fondée sur la coopération et l'intégration. Illustrant cette différence, l'ancien Commissaire Pisani affirmait : *« je suis tiers-mondiste parce que je suis Européen et que j'ai de ce fait moins l'obsession de la puissance que celle de l'équilibre »*.[3610]

3596 NICOLAIDIS Kalypso. "The power of the superpowerless"…*op cit*, p.98. Voir *supra*, p. 17.
3597 Voir *supra*, p. 86-87.
3598 *Déclaration sur l'identité européenne*. Sommet européen de Copenhague, 14 décembre 1973.
3599 L'Union européenne dans le monde : http://ec.europa.eu/world/what/index_fr.htm Ce texte est repris (avec quelques variations) sur le site internet des délégations de la Commission (et bientôt de l'UE).
3600 *Ibid*. Comme nous l'avons vu dans notre premier chapitre.
3601 DUCHENE, *op cit*, 1973. Chaque référence est indicative, et non exhaustive. Voir également *supra*, p.16-21.
3602 MANNERS, *op cit.*
3603 ADAM (dir), *op cit.*.
3604 PADOA-SCHIOPPA, *op cit.*
3605 AGGESTAM, *op cit.*
3606 KEUKELEIRE, *op cit.*
3607 McCORMICK *op cit.*
3608 KHANNA, *op cit.*
3609 KARAGIANNIS, *op cit*, p.18.
3610 PISANI Edgard. *La main et l'outil. Le développement du Tiers Monde et l'Europe*…*op cit*, p.216.

À cet égard, de récents sondages apportent un éclairage intéressant. Selon la dernière édition des *Transatlantic Trends*,[3611] les Européens[3612] sont éminemment récalcitrants à l'usage du *hard power* militaire : seuls 25% d'entre eux considèrent que *« war is sometimes necessary (for justice) »,* contre 71% des Américains.[3613] Logiquement donc, 78% d'entre eux estiment que la puissance économique est plus importante que la puissance militaire (contre 61% des Américains). Illustrant cette préférence pour le *soft* et le recours aux carottes plutôt qu'aux bâtons, les Européens[3614] jugent qu'une augmentation de l'APD (35%) constitue the *« most effective means of reducing illegal immigration »*, devant le recours aux sanctions contre les employeurs de main-d'œuvre illégale (25%) et le renforcement du contrôle aux frontières (24%).[3615] Au contraire, la solution APD arrive en troisième et dernière position au Canada et aux États Unis.[3616] La préférence pour l'APD est particulièrement forte dans les pays les plus exposés à ces migrations, à savoir la France (44%), l'Italie (45%) et l'Espagne (51%). Sans préjuger de la portée de ce sondage, l'on peut néanmoins supposer que ces tendances indiquent un certain niveau d'intériorisation du 'cadrage' européen sur la cohérence des politiques et le 'co-développement', promouvant (théoriquement) une politique de coopération et de réequilibrage Nord/Sud plutôt que de répression.

Les citoyens européens semblent donc favorables à ce que la puissance économique soit utilisée pour contraindre 'par la voie douce'. Il est intéressant de noter que s'ils sont plus enclins à fournir de l'aide au développement (75%) que les Américains (66%),[3617] ils soutiennent par contre davantage son octroi conditionnel. Ainsi, une moyenne de 71% d'Européens[3618] *« expresses confidence in the idea that development assistance strenghtens democratic institutions in developing countries ».*[3619] Dès lors, 84% d'entre eux estiment que *« the level of aid should be linked to promoting democracy »* et 79% que *« the level of aid should be linked to fighting terrorism »,* contre respectivement 61% d'Américains et 69% des Américains.[3620] Toutes précautions gardées, l'on peut à partir de ces indications formuler l'hypothèse d'une différence européenne fondée sur deux versants complémentaires. D'une part, les citoyens Européens paraissent manifester une préférence pour

---

3611 Enquêtes menées par le *German Marshall Fund* afin de comparer l'état des opinions américaine et européenne sur un certain nombre de sujets : http://www.gmfus.org/trends/
3612 C'est-à-dire les citoyens de onze EM (BG, DE, ES, FR, IT, NL, PL, PT, RO, SK, UK) et de la Turquie.
3613 GMFUS. *Transatlantic Trends : Key findings 2009*, 2009, p.17.
3614 C'est-à-dire les citoyens de six États membres (DE, ES, FR, IT, NL, UK).
3615 GMFUS. *Transtatlantic Trends Immigration : Key findings*, 2009, p.15-16.
3616 Canada : 26% contrôle frontières ; 20% sanctions employeurs ; 19% APD. Etats-Unis : 30% contrôle frontières ; 26% sanctions employeurs ; 16% APD. Remarquons néanmoins que le Royaume-Uni se prononce massivement en faveur du contrôle des frontières (44%). La moyenne européenne masque des différences importantes entre EM.
3617 GMFUS. *Perspectives on trade and poverty reduction : Key findings 2007*, 40p.
3618 C'est-à-dire les citoyens de six EM (DE, FR, IT, PL, SK, UK)
3619 GMFUS. *Perspectives on trade and poverty reduction…op cit,* p.13. La moyenne américaine est de 64%.
3620 *Ibid*, p.17. De façon quelque peu contradictoire, ils se prononcent concomitamment massivement (75%) pour que *« poor countries should set their own aid priorities* [*Ibid,* p.17].

les politiques et les réponses 'civiles', et accorder une certaine importance aux questions de moralité internationale telles que l'aide au développement.[3621] D'autre part, ces politiques sont envisagées comme le vecteur d'une puissance doucement contraignante, qui permet de défendre les intérêts et d'exporter le 'modèle' démocratique européen. À ce titre, les citoyens européens semblent rejoindre et soutenir la rhétorique 'officielle' d'une Union européenne différemment -et moralement- puissante. Selon Vogt :

« The frequent demands for a strenghtened global role (…) are often intervined with a positive, norm-based self-image of the EU. Many Europeans truly believe the Union to be the world's leading moral authority. They are convinced that it can, and most often does, lead by example when it comes to a number of issues of global governance, for example the Kyoto Protocol, trade negotiations in the WTO or the realisation of the MDGs ».[3622]

Il convient néamoins de s'attarder davantage sur ceux qui conçoivent et mettent en œuvre cette vision de l'Europe (les *policymakers* et les diplomates), afin de tenter de départager ce qui relève de la réprésentation (la mise en scène d'un rôle) et de l'auto-représentation (l'intériorisation de ce rôle) dans la construction et la projection de l' « Europe du développement ». Comme le souligne Jervis, *« not all projections of images are deceptions ».*[3623] La manière dont ces responsables perçoivent le rôle international de l'UE et dans le développement, et dont ils imaginent qu'elle est perçue, contribue en effet à informer leurs actions[3624] : *« it is not only the real political processes and decisions that define agency of the EU as a development partner, but the perceptions that the EU has of itself and that the others have of it are equally important. The real and the imaginary ar thus mutually interdependent ».*[3625]

Dans son étude de l'image internationale de l'Union telle que perçue par les diplomates de la Commission,[3626] Carta conclut que *« the Union is mainly described through three metaphors : a new model of an international system, a not-into-politics actor, and a developmental actor ».*[3627] En premier lieu donc, l'Europe se distingue d'après eux par son *« uniqueness »*, s'érigeant comme *« a model of peaceful interstate cooperation »* dont *« le commitment to multilateralism is not just a rhetorical profession of faith ».*[3628] L'image externe de l'Europe tient donc d'abord (selon eux) à ce qu'elle est, et non pas à ce qu'elle fait : par son existence même, *« the EU is proposing a new system of international relations, which is not*

[3621] Voir également *supra*, Chapitre II, Seconde partie, Titre III/C : L'adhésion de l'opinion publique.
[3622] VOGT « Introduction », *in* VOGT, MAYER. *A responsible Europe ?...op cit*, p.3.
[3623] JERVIS. *The logic of images…op cit*, p.11.
[3624] Sur l'importance des perceptions de ceux qui font l'Europe, voir : VENNESSON Pascal. "European worldviews: ideas and the European Union in world politics", *European University Institute Working Paper*, RSCAS 2007/07, 23p.
[3625] VOGT. «Coping with historical responsibility…*op cit* », *in* VOGT, MAYER. *A responsible Europe ?...op cit*, p160.
[3626] CARTA Caterina. « Report on the Commission's diplomats and the EU international image », *in* LUCARELLI Sonia (dir). *Research report on the project : The external image of the EU…op cit,* 2007, p.303-324.
[3627] *Ibid*, p.304.
[3628] *Ibid*, extraits d'interviews p.307-308.

based any longer on the balance of power, but on the rule of law ».[3629] Pour un délégué, *« we are in history but we cannot feel it because we are experiencing it from the inside (…) the external role of the Union is representing a vehicle to promote a way of working and problem solving. When you speak in Africa about democracy, you can always bring the EU as an example ».*[3630] En ce sens, il est attendu que l'EUtopie soit rendue crédible par le seul fait que qu'il existe une « Europe » pour tenter de la vendre au monde. Les diplomates de la Commission admettent néanmoins que du caractère unique de cette construction européenne dérivent des limites intrinsèques qui peuvent brouiller le message, *« as the EU is not necessarily seen as 'an actor' but as a sum of actors ».*[3631] La multiplicité des acteurs de l' « Europe » et la structure en piliers compromet l'action commune dans les domaines 'classiques' de la politique étrangère,[3632] l'Union apparaissant ainsi *« as a peculiar diplomatic actor, not very involved in politics ».*[3633]

Par contre *« a surprisingly important element in the officials' declaration is the role of the Union as a means of poverty reduction, solidarity and development ».*[3634] Le rôle de l'Union as *« a developmental actor »* est le plus fréquemment mentionné après celui de modèle d'intégration, Carta soulignant que *« this element is truly important for officials ».*[3635] L'accent est également mis sur la dimension 'européenne' de cette politique : *« unity allows us to have a more balanced position towards LDCs, as it is not a vehicle of merely egoistic interests, but rests on a shared vision of the world ».*[3636] D'après les délégués, si l'Union n'est pas collectivement un acteur politique au sens traditionnel du terme, elle agit néanmoins comme *« a benevolent money-giver, distributing resources, powers and suggestions ».*[3637]

Deux éléments méritent ici d'être soulignés. D'une part, les délégués se perçoivent effectivement comme les acteurs d'une politique 'bienveillante', traduction concrète de l'*« history of the EU [which] is a history of solidarity ».*[3638] Un délégué estime ainsi que *« we give a hand to our partners, without asking for nothing in exchange (…) we are able to give a neutral aid without anything back, with a little flag, which is the European ideal ».*[3639] Un autre juge que *« we represent humanism (…) and I think we are perceived alike abroad as well ».*[3640] D'autre part, à l'image des citoyens européens, ils entendent se servir de cette aide 'neutre' pour 'suggérer' et promouvoir le modèle et les valeurs européennes : *« in the eyes of the delegates, the nature of the EU as a developmental actor is linked to that of the EU as a*

[3629] *Ibid*, extrait d'interview p.309.
[3630] *Ibid*, extrait d'interview p.308.
[3631] *Ibid*, p.310.
[3632] *In terms of CFSP, yes there's a role that we can play, but that role can only as far as the Member States allow that role to be played* [*Ibid*, extrait d'interview p.311].
[3633] *Ibid*, p.312.
[3634] *Ibid,* p.319.
[3635] *Ibid,* p.319.
[3636] *Ibid*, extrait d'interview p.319.
[3637] *Ibid*, p.312.
[3638] *Ibid*, extrait d'interview p.317.
[3639] *Ibid*, extrait d'interview p.317 [différent du précédent].
[3640] *Ibid*, extrait d'interview p.317 [différent du précédent].

pioneer of human rights and democratic reform thoughout the world ».[3641] Coexistent ainsi le discours de la non-conditionnalité [*« we are not imposing (…) we are not seeking to dictate (…) we are not saying that we are better, we are saying that we can bring European knowledge to what they are trying to do »*][3642] et la volonté affichée de *« link prosperity with human rights and democratic progress ».*[3643] La contradiction potentielle entre ces deux éléments n'est que peu articulée,[3644] puisque la contribution européenne au monde est perçue comme positive et proposée, non imposée. Les délégués s'accordent donc à considérer que la politique de développement joue un rôle crucial, permettant à l'UE de remplir sa vocation morale, tout en diffusant par un biais *soft* le 'modèle' européen, tant dans sa composante régionale que politique : *« you cannot export the EU in all countries, but you can export a part of the ideal ».*[3645]

Les témoignages recueillis à Bruxelles lors de nos entretiens –avec des nationaux et des communautaires- [3646] concordent avec le tableau esquissé par Carta sur le terrain. La perception d'une Europe « morale », « éthique » et « pro-développement » semble fortement intériorisée.[3647] Lorsque nous avons demandé à nos interlocteurs de s'exprimer librement -sans pouvoir naturellement assurer que tel fut le cas- ils ont tous, avec des nuances certes, manifesté la conviction que *« Europe, together, is the most development-friendly actor on the world stage ».*[3648] S'ils concèdent que *« tout n'est pas altruiste ni cohérent dans nos politiques de développement »*[3649] ils insistent néanmoins de façon récurrente sur le fait qu'*« on a des valeurs communes de solidarité envers les pays en développement, et un engagement sincère, y compris dans les domaines où on est critiqués comme le commerce et l'agriculture. On a fait beaucoup ces dernières années pour essayer de les rendre plus pro-développement ».*[3650] Certains se lamentent ainsi que l'action de l'UE dans le développement ne soit pas reconnue à sa juste valeur : *« on est les seuls à se battre, et on est pas soutenus par ceux pour qui on se bat. C'est une désillusion ».*[3651] Un autre représentant nous confie que *« sometimes, I have the impression that we're a major bloc of goodwill and friendliness, but that nobody notices or believes us ».*[3652] La majorité de nos interlocuteurs estime néanmoins que *« we are development-friendly, and [I believe that] we are seen as development friendly, both by developing countries and other development actors ».*[3653]

[3641] *Ibid*, p.316.
[3642] *Ibid*, extrait d'interview p.312.
[3643] *Ibid*, p.315.
[3644] Quelques délégués évoquent les incohérences de la position européenne (*Ibid*, p.317).
[3645] *Ibid*, extrait d'interview p.318.
[3646] Le tableau que nous esquissons ici repose sur plus d'une quarantaine d'entretiens (à la CE, dans les RP, dans les Ministères), une '*self-perception'* relativement cohérente émergeant par-delà les clivages institutionnels et nationaux.
[3647] Ces qualicatifs ressurgissent de manière récurrente.
[3648] Entretien dans une Représentation permanente.
[3649] Entretien dans une Représentation permanente.
[3650] Entretien dans une Représentation permanente.
[3651] Entretien dans une Représentation permanente [différent du précédent].
[3652] Entretien dans une Représentation permanente.
[3653] Entretien dans une Représentation permanente.

Transparaît également, dans la rhétorique publique comme dans les conversations privées, *« a rather striking self-confidence within the EU regarding the importance of its own experience as well as the 'need' for it to be/become a global actor »*.[3654] Lors des travaux de la Convention européenne, l'alors Commissaire au Développement Nielson déclarait : *« the Union's development cooperation has developed into a core activity. The European Union has a responsibility. And the rest of the world deserves someone like us to play a role »*.[3655] L'idée que le monde est *« avide la présence de l'UE »*[3656] paraît en effet ancrée dans les mentalités de ceux qui 'font' « l'Europe du développement ». La majorité de nos interlocuteurs estime (spontanément) que le monde a besoin d'Europe, et que l'Europe a une responsabilité à assumer et un modèle à offrir.[3657] D'après un membre de la DG DEV par exemple : *« les pays en développement ont besoin d'un modèle, et ce serait malhonnête de ne pas faire l'effort. L'Europe ne peut pas se permettre de ne pas être proactive. Les enjeux sont grands et la cause est noble »*.[3658] De même, pour un représentant national : *« Our model brings hope, and solutions : we can offer knowledge and our example on regional integration, democracy, governance…We're not perfect but we defend universal values and we have a lot we can share with our partners in developing countries »*.[3659] Tous cherchent néanmoins à se distancer du *« parfum de modèle missionnaire »*[3660] en insistant, à l'instar du Commissaire Michel, sur l'idée que *« l'Europe n'impose rien. Elle invite suggère, encourage. L'Europe respecte l'autre. Elle ne contraint pas, elle convainc »*.[3661] Ils soutiennent ainsi que *« l'UE, Commission et États membres, incite beaucoup, mais sanctionne peu. Elle fait passer des choses, mais surtout par un vrai dialogue politique, même si ça varie bien sûr en fonction des bailleurs et des bénéficiaires »*.[3662] Rares sont ceux à admettre que l' *« Europe propose, mais elle impose aussi. On parle d'incitations, mais soyons honnêtes c'est de la conditionnalité sous un autre nom »*.[3663]

Globalement enfin, la « vision » du <u>*Consensus*</u> selon laquelle *« l'UE est grâce à la collaboration des États qui la constituent un moteur de changement positif »*[3664] semble unaniment partagée. Évidemment, ceux qui 'font' l' « Europe du développement » sont conscients de ses failles. Ils reconnaissent que *« for the time being, even though we've found a lot of common ground and made some progress, we are still better at faking unity than at being really united, especially on the ground »*.[3665] Ils

---

3654 SÖDERBAUM Fredrik, STALGREN Patrick, VAN LANGENHOVE Luk. "The EU as a global actor and the dynamics of interregionalism: a comparative analysis", *European Integration*, 2005, vol 27, n°3, p.371.
3655 *Address of Mr Poul Nielson, member of the Commission, at the meeting of WGVII "External action" on 15 October 2002.*
3656 COMMISSION EUROPÉENNE. *Ouvrir l'Europe sur le monde : 50 ans du service extérieur…op cit,* p.60.
3657 Un leitmotiv dans nos entretiens, à la Commission, dans les Représentations permanentes et dans les capitales, quelques soient les nationalités. Bien sûr, l'idée est exprimée avec plus ou moins de nuances.
3658 Entretien à la DG DEV.
3659 Entretien dans une Représentation permanente.
3660 LA NAËLOU, *op cit*, p.49.
3661 MICHEL Louis. *Le Consensus européen, nouvelle déclaration de politique de développement*, 13 juillet 2005.
3662 Entretien dans une Représentation permanente.
3663 Entretien à la DG DEV.
3664 *Consensus…op cit*, §2.
3665 Entretien dans une Représentation permanente.

concèdent également que *« la dimension européenne de nos politiques n'est pas très visible, ce qui nuit sûrement à l'impact et à l'influence de l'UE ».*[3666] Enfin, il ne nient pas que *« there is still much progress needed on many fronts, like coherence and improving the quality of our dialogue. We know that we are perceived as being high on rhetoric, low on delivery, and prone to double-standards ».*[3667] Malgré tout, prévaut généralement la perception, comme nous l'a longuement expliqué l'un de nos interlocuteurs, que *« development is an important and effective policy in the rise of Europe as a force for good* » :

> *« By that I mean that development policy allows Europe to be the kind of 'good' power that takes its international responsibilities seriously and displays solidarity with its partners, from the pre-accession countries to the neighbourhood to the LDCs. And I truly believe that there is a sincere European commitment to development, both in the Commission and in the Member States, or at least in most of them. But development policy is also a means to the 'good' in the more normative sense : it's a way to spread regional integration, which, as Europeans, we deeply believe to be of utmost importance in improving international relations, and it's a way to spread our values, which we believe should be universal. And of course, let's be honest, it's a means to defend a variety of interests. So, development policy fits with our morals, it fits with our values, and it fits with our interests. In short, I believe that Europe is a different kind of power on the international stage, and that development policy is a big part of that ».*[3668]

Naturellement, la place accordée ici à la politique de devéloppement est d'autant plus importante que les acteurs que nous avons rencontrés défendent 'leur' politique. Désormais, après avoir analysé sa construction, sa fabrication et sa projection au service de l'affirmation d'une puissance européenne, l'on doit se demander : quelle image renvoie le monde ?

C. L'Europe vue par le monde : un miroir déformé, mais pas brisé[3669]

Dans son ouvrage séminal sur le rôle des images en relations internationales,[3670] Jervis souligne qu'*« a limitation on the projection of desired images derives from the fact that States (…) must usually take more than one audience into account ».*[3671] En effet, « le monde » est une entité encore bien moins unitaire que l'« Europe » ; les attentes de la vaste gamme de 'publics' qui le composent diffèrent, et parfois divergent. La *« certaine image »*[3672] d'elle-même que l'UE s'emploie à projeter à travers sa politique de développement est donc nécessairement très diversement reçue, en fonction des publics (pays développés ou en développement) et des scènes (nationales ou multilaterales). Nous essaierons ici de mettre en lumière cette diversité et ces nuances, tout en faisant ressortir l'unité de certaines perceptions 'universellement' partagées.

[3666] Entretien dans une Représentation permanente.
[3667] Entretien dans une Représentation permanente.
[3668] Entretien dans une Représentation permanente.
[3669] Référence à : ADDA Jacques, SMOUTS Marie-Claude. *La France face au Sud : le miroir brisé,* 1989, 363p.
[3670] JERVIS Robert. *The logic of images in international relations*, 1970, 281p. Voir *supra* p.365.
[3671] *Ibid*, p.14.
[3672] COM(2000)212, p.11. *« La politique de développement (…) véhicule une certaine image de l'Europe dans le monde ».*

Une puissance ? La discordance des perceptions

Les perceptions du « monde » semblent en effet concorder sur un certain nombre de points, accréditant l'hypothèse qu'*« Europe's self-image and outside views of it are not in tune »*.[3673] En premier lieu, il apparaît que l'Europe surestime sa propre importance, *« as the global role of the EU is a less relevant issue beyond European borders »*.[3674] Confirmant son 'problème d'image', une grande majorité du « monde » ignore tout de l'Union : au niveau de l'opinion publique, *« it appears that in general, very few people have an idea what the EU is and, even less, what its policies, motives and goals are »*.[3675] En outre, *« opinion surveys show a low degree of knowledge of the EU particularly among citizens in Southern countries »*,[3676] c'est-à-dire *a priori* le premier 'public' de la politique de développement. Selon les résultats d'un *Afrobaromètre,*[3677] seuls 43% des citoyens africains[3678] interrogés sont *« aware of the EU »*. L'Union se place ainsi à l'avant-dernier rang, devant l'OMC (39%), mais derrière l'ONU (52%), la Banque mondiale (50%), l'Union africaine (49%) et les organisations africaines régionales (49%). Malgré l'inauguration en fanfare (dans les cercles politiques) du partenariat euro-africain, *« public awareness of the EU's role on the African continent remains at a constant low level »*.[3679] De même, une analyse des *Latinobaromètres* entre 1995 et 2000 montre qu'une moyenne de 48% de Latinoaméricains ont *« une connaissance de l'UE »*, contre par exemple 68% pour l'ONU.[3680] En outre, si ces statistiques indiquent un relatif degré d'ignorance générale, il apparaît que lorsqu'on se concentre sur ceux qui en ont une 'connaissance', *« only a minority perceive the EU as being an effective or credible actor at the global level »*.[3681] Par exemple, seuls 15% des Sud-Africains jugent l'UE *« effective »* en tant qu'acteur international, 46% la considérant *« somewhat effective »* et 39% *« irrelevant or ineffective »*.[3682] Si l'on se fie aux données et perceptions recueillis dans les deux rapports dirigés par Lucarelli, il ressort ainsi que *« the EU is not a particularly relevant topic for public debate in most countries around the world »*.[3683] Plus significativement, *« the EU is not a world power for the public »*.[3684]

3673 MAYER Hartmut. "Is it still called 'Chinese whispers'? The EU's rhetoric and action as a responsible global institution", *International Affairs*, 2008, vol 4, n°1, p.62.
3674 FIORAMONTI Lorenzo, LUCARELLI Sonia. « The EU viewed by the Others : drawing some conclusions » *in* LUCARELLI (dir). *Research report on the external image…op cit,* 2007, p.327
3675 *Ibid*, p.330.
3676 *Ibid*, p.330.
3677 AFROBAROMETER. *Africans' views of international organizations*, August 2003, 5p. www.afrobarometer.org
3678 L'enquête est menée dans 7 pays (Cap Vert, Mozambique, Ouganda, Afrique du Sud, Ghana, Mali, Sénégal).
3679 GERRIT Olivier. "South Africa", *in* ORTEGA (ed). « Global views…", *op cit.* p.23.
3680 Cité *in* POLETTI Arno. « Report on Brasil », *in* LUCARELLI. *Research report…op cit,* 2007, p.84.
3681 FIORAMONTI, LUCARELLI, « The EU viewed by Others…», *op cit*, 2007, p.331.
3682 Cité *in* FIORAMONTI Lorenzo. « Report on South Africa », *in* LUCARELLI (dir), *op cit*, 2007, p.264.
3683 FIORAMONTI Lorenzo, LUCARELLI Sonia. « Conclusions and recommendations » *in* LUCARELLI (dir). *Research report on the external image…op cit,* 2008, p.540.
3684 FIORAMONTI, LUCARELLI, « The EU viewed by Others…», *op cit*, 2007, p.331.

Cette hypothèse semble corroborée par un sondage mené en 2006 dans neuf pays (Brésil, Chine, Allemagne, France, Royaume-Uni, Inde, Japon, Etats-Unis, Russie) *« chosen on the basis of their historical, current or future significance in terms of political, economic, cultural and military power »*.[3685] L'objectif est d'identifier les *« world powers of the 21st century »* afin de *« discover whether or not the EU is accorded a role as a global player »*.[3686] La réponse est plus que mitigée : 81% des sondés perçoivent les Etats-Unis comme une *« world power today »*, distançant la Chine (45%) et le Japon (37%). Loin derrière avec 32%, l'UE se classe devant la Russie (27%) mais derrière le Royaume-Uni (33%). Suivent ensuite l'ONU (26%), l'Allemagne (26%), la France (31%), l'Inde (12%), le Brésil (5%) et l'Afrique du Sud (4%). Il est intéressant de noter que les Japonais jugent leur influence bien plus sévèrement (16%) que le reste du monde, alors que les estimations de leur propre puissance par les Américains (81%) et les Chinois (44%) correspondent exactement à la moyenne obtenue dans les neuf pays. Au contraire, la dissonance des perceptions entre Européens et non-Européens est particulièrement évidente.[3687] En effet, la moyenne de l'UE est considérablement gonflée par les perceptions des citoyens des trois 'Grands' : 75% des Allemands, 53% des Britanniques et 46% des Français (59% en moyenne) qualifient l'UE de grande puissance. Si l'on déduit ces opinions 'internes', ce sont seulement 18% des citoyens des six autres pays qui partagent cette perception. L'on observe la même tendance sur le long terme : interrogés sur les *« world powers of 2020 »*, les sondés des neuf pays prévoient un nivellement entre les Etats-Unis (57%) et la Chine (55%), le Japon (32%) fermant le podium. L'UE se classe en quatrième position avec 30%. Là encore, la moyenne est inflatée par les Européens eux-mêmes, dont les opinions combinées s'élèvent à près de 60%. Sans eux, seuls 19.5% des sondés perçoivent l'UE comme une 'puissance de demain'.[3688]

Ce premier « fossé » peut être attribué partiellement au fait que l'Union n'est pas toujours perçue en tant que telle, c'est à dire comme un acteur unitaire. Lorsque l'on s'éloigne des enquêtes d'opinion pour se plonger dans la restitution de perceptions qualitatives -c'est-à-dire recueillies auprès des élites interviewées-[3689] il ressort en effet que *« the EU is not fully regarded as a cohesive force »*.[3690] D'après une enquête menée auprès de diplomates étrangers en poste à Bruxelles,[3691] *« the EU's main weakness is represented by the difficulty of creating unity out of its diversity »*.[3692]

3685 TNS-BERTELSMANN STIFTUNG. *World powers in the 21st century. Europe's responsibility*, 2006, p.6.
3686 *Ibid*, p.6.
3687 C'est également le cas dans la perception de leur puissance bilatérale. Pour le Royaume-Uni : 33% total, 27% non-UE, 44% UE, 68% Britanniques. Pour l'Allemagne : 26% total, 20.5% non-UE, 37.6 UE, 41% Allemands ; Pour la France : 21% total ; 13.1% non-UE, 35.6% UE, 33% Français.
3688 *Ibid*, p.16.
3689 En fonction des sources, il peut s'agir de diplomates, de fonctionnaires, de politiciens, de praticiens du développement, de chercheurs, de membres de la société civile…
3690 CHABAN, ELGSTRÖM, HOLLAND, *op cit*, p.255.
3691 CARTA Caterina. « Report on Delegates in Brussels », *in* LUCARELLI. *Research report…op cit*, 2008, p.410-451.

Les différences entre États Membres sont soulignées, particulièrement entre les deux anciennes grandes puissances coloniales, la France et le Royaume-Uni, à l'égard de leurs zones d'influence.[3693] En règle générale, l'UE est perçue comme *« a peculiar international actor »* dont la *« plurality of identities and interests it embodies is one of the most recurrent putative causes of its limited international performance ».*[3694] Les travaux menés par Chaban et Holland aboutissent aux mêmes conclusions, l'UE étant décrite comme *« a soccer team made up of stars, rather than a star team »*,[3695] dont *« most power still resides at the level of the nation state ».*[3696] Une étude menée sur la perception de l'UE en Amérique latine signale également qu'*« il est difficile de distinguer l'impact des actions de l'UE, étant donné leur caractère discret et leur grande dispersion, à laquelle se superpose celle des pays individuels de ce conglomérat ».*[3697] En somme, « *despite some progress in recent years, the 27-nation EU remains trammelled by its failure to speak with one voice »,*[3698] ce qui fait qu'elle est *« often not perceived as one ».*[3699]

Des perceptions négatives : les dommages collatéraux de l'incohérence européenne

Paradoxalement, c'est justement lorsque l'Union est visible, unitaire et (perçue comme) puissante qu'un second « fossé » apparaît. En effet, *« the policies in which the EU can make a real difference due do its 'common voice' and economic leverage- such as international trade- are those for which the EU is often criticized ».*[3700] Incontestablement, la crédibilité et la légitimité de l'UE comme *« force for good »* sont considérablement menacées par les politiques commerciale et agricole. Les perceptions les plus négatives –et les plus attendues- proviennent des pays en développement et de la société civile. Les représentants de cette dernière (ONG, mouvements sociaux et syndicats), qu'ils soient du Nord ou du Sud, *« often describe the EU as a global actor characterised by a neoliberal foreign policy agenda, which forces developing countries to open up their markets »*[3701] et *« hampers [their] concrete chances to come out of poverty».*[3702] En ce qui concerne les PVD, une étude sur les perceptions de l'UE au sein de l'Union africaine montre qu'elle est considérée comme *« a contested model and partner »*,[3703] en

---

L'échantillon est constitué de 26 diplomates issus de 11 pays : Australie, Chine, Japon, Inde, Iran, Israël, Liban, Mexique, Afrique du Sud, Russie, Etats-Unis [*Ibid*, p.412]

3692 *Ibid*, p.439.

3693 *Ibid*, p. 440.

3694 *Ibid,* 443.

3695 Cité *in* CHABAN, ELGSTRÖM, HOLLAND, *op cit*, p.255.

3696 *Ibid*, p.255.

3697 *« En el caso de la Union Europea es mas dificil distinguir el impacto de sus acciones, dado el caracter mas reservado de estas y su gran dispersion, a la que se sobrepone la de los paises individuales de ese conglomerado »* [LATINOBAROMETRO. *América Latina mira al mundo. La economia y la politica de las relaciones internacionales*, Santiago de Chile, Junio 2009, p.24].

3698 ISLAM Shada. « Strategic partnerships' : the European Union's quest for global clout », *South African Institute of International Affairs Occasional paper*, n°33 May 2009, p.4.

3699 BARONCELLI Eugenia. « Report on views from the World Bank », *in* LUCARELLI (dir), *op cit*, 2008, p.522.

3700 FIORAMONTI, LUCARELLI. « Conclusions and recommendations », *op cit,* 2008, p.540.

3701 LUCARELLI (dir), *Research report…op cit*, 2007, p.336.

3702 *Ibid*, p.281.

3703 SICURELLI Daniela. « The EU in the eyes of the African Union : a contested model and partner », *in*

grande partie à cause de sa politique commerciale. En effet, *« EU trade policy (…) is the most controversial chapter of EU-AU relations [and] the only field where criticism against EU policy appears explicit even in official documents and speeches »*.[3704] En particulier, *« AU leaders see EU's proposals in the EPA negotiations as a threat to African development goals »*.[3705] Attestant de l'impact dévastateur de la négociation des APE, une autre étude sur les perceptions africaines suggère que *« the failure of the EPA negotiations is likely to have a long term impact on the political relationship between the two continents »*.[3706] Confirmant cette hypothèse, une chercheuse sud-africaine estime que *« there are crucial areas in which the EU is found to be laking sincerity (…) most notably the manner in which the negotiations for the EPAs were conducted have left a bitter taste (…) which makes exploring options with others appealing to African states »*.[3707] Plus qu'un simple problème d'image, il s'agit là d'une véritable menace à la relation Europe-Afrique, érigée en parangon de la relation Europe-Sud. Couplée à la perception d'un acteur qui impose davantage qu'il ne propose -*« providing development help on the basis of rigid conditionality »*-[3708] l'Europe vue d'Afrique n'est pas une puissance si 'douce'. Au contraire, elle peut être vue *« as a hard power, trying to impose its model of integration on Africa as well as trade liberalization agreements »*.[3709] Pour un diplomate sud-africain, l'Union européenne *« takes advantage out of its position to use preferential trade and development relations as a weapon »*.[3710]

Il convient de souligner que si ces perceptions sont particulièrement critiques -et ne sont probablement pas neutres, l'UE pouvant faire office d' *« easy scapegoat »*[3711] dans le jeu politique euro-africain- les incohérences européennes contribuent à entâcher son image auprès d'une constellation d'autres acteurs. Les travaux de Chaban, Holland et Elgström portant sur *« the EU as others see it »* (en Asie et dans les négociations multilatérales) soulignent ainsi que *« the CAP is stated as having a profoundly negative on the world »*.[3712] Les critiques vont jusqu'à être formulées 'officiellement' dans les instances multilatérales, le Rapporteur spécial de l'ONU pour le droit à l'alimentation dénonçant *« the terrible hypocrisy in Brussels vis-à-vis agricultural subsidies »*.[3713] La Banque

---

LUCARELLI (dir). *Research report on the project…op cit,* 2008, p.p.358-386.
[3704] *Ibid*, p.368.
[3705] *Ibid*, p.368.
[3706] FIORAMONTI Lorenzo. *African perceptions of the European Union: Assessing the work of the EU in the field of democracy promotion and peacekeping*, 2009, p.13. L'étude couvre l'Union africaine, le Kenya et l'Afrique du Sud. www.idea.int/
[3707] Elizabeth Sidiropoulos, Directrice du *South African Institute of International Affairs* (SAIIA), citée *in* MACKIE, AGGAD, HOHMEISTER, TYWUSCHIK, *op cit*, p.10.
[3708] SICURELLI. « The EU in the eyes of the African Union.. », *op cit*, p.380.
[3709] *Ibid*, p.380.
[3710] CARTA. « Report on Delegates in Brussels »…*op cit*, p.431
[3711] FIORAMONTI Lorenzo, POLETTI Arlo. "Facing the giant: the Southern perspectives on the European Union", *Third World Quarterly*, 2008, vol 29, n°1, p.178.
[3712] CHABAN, ELGSTROM, HOLLAND, *op cit*, p.259.
[3713] Cité *in* BRANTNER Franziska. « Report on perceptions of the European Union at the United Nations », *in* LUCARELLI (dir). *Research report on the project…op cit*, 2008, p.486.

mondiale fait quant à elle ouvertement part de *« several concerns »*[3714] sur les APE, le *« regressive effect they may have on development prospects for African partners »* étant condamné.[3715]

Ces perceptions négatives de la PAC et de la politique commerciale ont un impact direct sur l'image de l'Europe en tant qu'acteur du développement. D'une part, l'indignation suscitée par ces politiques peut parfois totalement oblitérer le rôle de bailleur de l'Union. Par exemple, les études sur l'Afrique du Sud montrent que *« 'soft' issues such as development aid (…) do not make it to the South African media and seldom (if ever) are mentioned in the political and social discourse. What makes the EU better known to the public at large are issues such as trade ».*[3716] Dès lors, *« the EU is generally depicted as the villain of the piece [and] it deserves a better image than is presently the case ».*[3717] Des membres de la Banque mondiale considèrent également que les APE et les subventions agricoles peuvent avoir un impact fondamental sur le *« reputational capital »* de l'UE : leur double stigmate *« risks destroying part of the role that is a built through the years as an honest and committed standard bearer of the twin causes of development and poverty reduction ».*[3718] Allant dans le même sens, les diplomates étrangers interrogés à Bruxelles suggèrent qu'*« inconsistencies in relation to the EU agricultural and commercial and regulatory actions (…) might eventually bring into question the developmental vocation of the Union, since it shows a tendency to adopt double standards ».*[3719]

À première vue, le fossé entre l'Europe et le monde apparaît donc incommensurable. D'un côté du miroir, l' « Europe » se perçoit comme une puissance importante, oeuvrant pour un monde meilleur et faisant preuve de solidarité et de générosité (sans conditions) par le biais de sa politique de développement. De l'autre côté, « le monde » lui renvoie l'image d'une puissance soit marginale soit critiquée, à la fois bridée par sa nature particulière et connue davantage pour son 'hypocrisie' que pour son comportement 'modèle'. C'est particulièrement vrai en Afrique, où *« the EU's aspirations are hampered by financial and human resources constraints, incoherence between the EU and the Member states, and policy incoherence, and these constraints have negatively affected African perceptions of the EU ».*[3720] Ceci étant dit, le miroir 'Europe-Monde' a plusieurs facettes : s'il est déformé, il est moins 'brisé' qu'il ne semble au premier abord, la politique de développement contribuant quelque peu à combler le « fossé ».

3714 WORLD BANK. *Global Monitoring Report 2007. Confronting the challenges of gender equality and fragile states.* Washington : Office of the Publisher, World Bank, 2007, p.201.
3715 BARONCELLI Eugenia. « Report on views from the World Bank », *in* LUCARELLI (dir), *op cit*, 2008, p.528.
3716 FIORAMONTI. « Report on South Africa… », *in* LUCARELLI (dir), *op cit*, 2007 p. 280.
3717 GERRIT Olivier. "South Africa", *in* ORTEGA (ed). « Global views…", *op cit*. p.24.
3718 BARONCELLI. « Report on views from the World Bank », *in* LUCARELLI (dir), *op cit*, 2008, p.528.
3719 CARTA. « Report on Delegates in Brussels »… *in* LUCARELLI (dir), *op cit*, 2008, p.434.
3720 VAN CRIEKINGE, *op cit*, p.10.

La reconnaissance par le développement

Tout problème, y compris d'image, peut être retourné. Dès lors, si les politiques agricole et commerciale entâchent l'image internationale de l'UE et contribuent à décrédibiliser son rôle dans le développement, la politique de développement contribue au contraire à compenser l'impact nocif de ces politiques et à réhabiliter l'image de l'Union. Tout dépend bien sûr du point de vue duquel on se place, et des perceptions que l'on privilégie. Si l'on s'en réfère à la vision des pays développés, les perceptions sont plus positives : au Japon par exemple, *« the EU's role as a leading aid donor »* est souligné tant par les médias (qui mettent en valeur *« Brussels's more generous stance on development aid »*) que par les officiels (son rôle étant *« recognized and supported »*).[3721] Les perceptions ne dépendent pas seulement des origines nationales : elles varient également en fonction de qui l'on interroge et des questions que l'on pose. Par exemple, dans leur étude sur *« the EU in the eyes of Asia »* en 2007, Chaban et Holland concluent qu'*« in public opinion as well as in the Asian media, the notion of Europe as a 'development superpower' largely lacks a profile ».*[3722] Cependant, dans leurs enquêtes auprès des élites de la même région, *« the EU was seen as a 'leader for good' (…) for example, [it was] perceived as a leader in terms of policies towards the developing world (…) the provision of aid (…) was recognized as an act of leadership ».*[3723] De même, alors qu'Elgström met en lumière les *« very mixed reactions to the perceived pretensions of the EU to be a champion of the Third World [in multilateral negotiations]»* en raison de son protectionnisme (asymétrique), [3724] il souligne en revanche que *« the fact that the EU is a major donor of development assistance helps to give the EU a positive image ».*[3725] En particulier, *« the role of the EU as a major donor seems to be foremost in the minds of many developing country representatives ».*[3726] Dès lors, ces trois auteurs estiment que *« the weight and presence of the Union (…) its prominent place as an aid donor, is projected into the minds of our respondents ».*[3727]

À cet égard, il convient de remarquer que les perceptions des pays en développement sont plus nuancées que nous ne l'avons laissé entendre précédemment. D'abord, il apparaît que le rôle de l'UE dans le développement, bien que largement méconnu (du grand public), est reconnu (par les élites). D'après un échantillon de responsables et diplomates africains par exemple, *« the EU is an important player on the development scene »*, la Commission en particulier jouant un *« critical rôle »* du

---

[3721] KAUFFMANN Marco, CHABAN Natalia. « Report on Japan », *in* LUCARELLI (dir)*op cit*, 2007, p.231 et 243.
[3722] HOLLAND Martin, CHABAN Natalia. *The EU through the eyes of Asia: a comparative study of media perceptions and public opinion in 2006*, 2007, p.16.
[3723] CHABAN, ELGSTRÖM, HOLLAND, *op cit*, p.259.
[3724] ELGSTRÖM Ole. *Lead or foot-dragger ? Perceptions of the European Union in multilateral international negotations*. SIEPS : 2006, p.26. Les trois arènes de négociations multilatérales étudiées : l'OMC, les *International Forestry Negotiations* (UNFF), les *Negotiations on endangered species of animals and plants (*CITES)
[3725] *Ibid*, p. 27.
[3726] *Ibid*, p.33.
[3727] CHABAN, ELGSTRÖM, HOLLAND, *op cit*, p.260.

fait de l' *« importance of its contributions »*.[3728] Dans les Territoires palestiniens, la reconnaissance de ce rôle prépondérant atteint même l'opinion publique.[3729] Au Liban, *« the economic role of the Union [in cooperation] is widely recognized (…) it seems to be more easily appreciated and acknowledged than foreign policy as such »*.[3730] Du côté des puissances émergentes, « *the EU is perceived as a development-friendly actor in China »*,[3731] alors qu'au Brésil l'Union est perçue *« as a fairer global actor (…) overshadowing negative perceptions concerning international trade issues »*.[3732] Au sein même de l'Union Africaine, dont nous avons relayé plus haut les perceptions négatives, les politiques de l'UE remportent malgré tout *« the general support [from] AU leaders »*.[3733] Surtout, l'Europe est dépeinte comme un *« model to achieve peace through integration »* : plusieurs hauts responsables font référence au fait que l'UE sert de modèle à l'UA, cette dernière pouvant *« draw valuable lessons from the European experience »*.[3734] À cet égard, le soutien européen à l'intégration régionale africaine est souligné. L'appui financier de l'UE à la Facilité Paix est tout particulièrement salué, les représentants de l'UA manifestant leur *« appreciation for EU support »*, et la *« remarkable »* contribution de l'UE à cette initiative de maintien de la paix sous leadership africain.[3735] Fait notable étant donné son caractère quelque peu controversé, il semble en effet que la contribution européenne à la Facilité Paix soit très bien perçue par les Africains : à l'ONU également *« all [African] participants positively noted, without being prompted, EU support to the African Union's peacekeeping capacities via the African Peace Facility »*.[3736]

Justement, il est intéressant de se pencher sur les perceptions de l' « Europe du développement » au sein des deux principales 'scènes' multilatérales en ce domaine, à savoir l'ONU et la Banque mondiale. Dans le cadre de l'ONU, l'on distingue les perceptions des délégués nationaux (toutes origines confondues) et du personnel de l'institution. Pour ce qui est des premiers, *« the EU is perceived as a relevant actor in the development area by all diplomats interviewed ; all ranked the EU ahead of the US »*.[3737] Prévaut en particulier une perception très positive du rôle des Nordiques, *« perceived as partners »*.[3738] Grâce à leur 'peer pressure', la machine européenne à fabriquer du compromis est perçue comme tournant dans le bon sens, *« as Nordics guarantee that*

3728 VAN CRIEKINGE, *op cit*, p.4.
3729 Voir *supra*, p.373.
3730 HANAU SANTINI Ruth, TROMBETTA Lorenzo. « Lebanese perceptions of the European Union », *in* LUCARELLI (dir). *Research report on the project*… 2008, p.271.
3731 PERUZZI Roberto, POLETTI Arlo, ZHANG Shuangquan. « Report on China », *in* LUCARELLI (dir). *Research report on the project …op cit,* 2007, p.160.
3732 POLETTI Arno. « Report on Brasil », *in* LUCARELLI. *Research report…op cit,* 2007, p.96.
3733 SICURELLI. « The EU in the eyes of the African Union.. », *op cit*, p.380.
3734 SICURELLI. « The EU in the eyes of the African Union.. », *op cit*, p.364.
3735 *Ibid*, p.365.
3736 BRANTNER. « Report on perceptions of the EU at the United Nations », *in* LUCARELLI, *op cit*, 2008, p.482.
3737 *Ibid*, p.473.
3738 *Ibid*, p.485.

the other EU countries cannot bring the entire EU to renounce completely on its development commitments ».[3739] Du côté du personnel onusien, *« the EU's support to the MDGs is praised ».*[3740] Un rapport produit par le bureau du PNUD à Bruxelles décrit de façon louangeuse un partenariat entre deux institutions (CE-ONU) *« united by shared values, shared objectives and shared responsbilities »*, et oeuvrant à *« improving lives »* par le développement.[3741] Hors du sentier battu des documents officiels, le Représentant du PNUD à Bruxelles affirme que *« the alliance with the EC is strong even if there are implementation issues in the partnership, and the EU with its Member states is a real partner, truly committed to the MDGs, and undoubtedly our best ally ».*[3742] A l'ONU donc, le rôle de l'UE semble être perçu positivement, tant par les diplomates nationaux que le personnel international. Cependant, cet accueil est quelque peu 'attendu', étant donnée la convergence de vues entre les deux institutions et l'activisme européen en faveur du développement dans cette enceinte.

Par contre, la relation avec la Banque mondiale est plus conflictuelle, celle-ci étant souvent décrite comme une *« ennemie »* ou une *« rivale »* au sein de la Commission et de certains États membres.[3743] Tranchant avec les habituelles proclamations de leadership, les responsables communautaires (et parfois nationaux) tendent à lamenter l'impuissance collective de l'UE au sein de la Banque.[3744] Par exemple, Bernard Petit estimait en 2005 qu'*« in the World Bank it is clear that the Americans are leading the show much more than the Europeans ».*[3745] Or, il semble que dans ce cas le miroir soit à nouveau déformé, mais dans le sens inverse d'à l'accoutumée. D'abord, l'UE (collectivement) *« appears to enjoy particularly positive ratings »* auprès du personnel de la BM, qui la perçoivent *« as sincere standard bearer of poverty reduction, open to the world, and dedicated to promote strong values ».*[3746] Elle est également perçue comme généreuse, son image positive étant renforcée, comme à l'ONU, par *« the virtuosity of the Nordic group ».*[3747] De façon plus étonnante, l'Union 'gagne' la comparaison avec Etats-Unis : *« comparaison between the two partners suggest that the Bank favors in many instances the softness of the (…) 'less selfish' and 'non coercive' (…) EU approach over the 'more strategic', 'not inclusive' and politically-driven US approach ».*[3748] Le personnel interrogé souligne en effet *« the similarity (even defined as symbiosis in one case) between the EU and the Bank's aid philosophies, especially*

[3739] *Ibid*, p.485.
[3740] *Ibid*, p.463.
[3741] UNITED NATIONS SYSTEM IN BRUSSELS. *Improving lives. Results from the partnership of the United Nations and the European Commission in 2006*. Brussels : 2006, p.10.
[3742] Intervention d'Antonio Vigilante, Directeur du Bureau de l'ONU à Bruxelles, lors de la *Third GARNET PhD School : EU Political multilateralism and interactions with the UN*. Bruges, 11-14 December 2006.
[3743] Plusieurs entretiens.
[3744] Plusieurs entretiens.
[3745] HOUSE OF COMMONS. *EU development cooperation and external relations policy*. Oral evidence taken before the International Development Committee on Tuesday 6 December 2005. Witness: Mr. Bernard Petit.
[3746] BARONCELLI. « Report on views from the World Bank », *in* LUCARELLI (dir), *op cit*, 2008, p.526.
[3747] *Ibid,* p.521. Ce sont en grande majorité des hauts fonctionnaires qui sont interviewés.
[3748] *Ibid,* p.528. Ces termes rappellent notre comparaison sur la 'pureté' respective des deux politiques.

compared to the US approach ».[3749] Dès lors, l'UE est considérée comme un *« key partner »*, 77% des sondés jugeant ses politiques essentielles (12%), très importantes (38%) ou importantes (27%) pour la Banque.[3750] Enfin, contrastant avec les sondages cités au début de cette partie, *« a large majority of World Bank officers (78%) see the EU as an international power »*, son poids dans le domaine du développement étant *« among its most quoted strengths ».*[3751] Concordant avec la *self-perception européenne,* cette puissance collective, économique bien plus que militaire, est *« singled out for its generosity in providing aid and committing itself to reaching the 0.7% target ».*[3752] Ainsi, le personnel de la Banque mondiale, institution considérée à bien des égards comme la plus puissante dans le monde de l'aide, considère (apparemment) en retour l'UE comme une puissance à part entière, dont les actions dans le domaine du développement sont à la fois déterminantes et bénéfiques.

Le tableau des perceptions tel qu'esquissé jusqu'ici est donc eminemment contrasté, dépendant des interlocuteurs et des enceintes, et probablement influencé par les jeux politiques et la langue de bois diplomatique. Il semble néanmoins que le rôle endossé par l'UE dans le domaine du développement permette de contrecarrer quelque peu l'impact négatif d'autres politiques, alimentant des perceptions positives, en particulier auprès des élites plus au fait de ses actions. Bien que ce raccourci soit quelque peu hâtif, l'on pourrait ainsi arguer que la politique de développement, lorsqu'elle est connue, contribue effectivement à la projection et à la perception d'une 'puissance modèle'. À ce titre, elle recèle de potentiel pour exploiter l'*« untapped reservoir of positive sentiment »*,[3753] dont semble bénéficier l'UE sur la scène internationale.

Une puissance bienvenue

S'il ne semble que peu la (re)connaître, le monde paraît néanmoins accueillir la « puissance européenne » avec bienveillance.[3754] Plusieurs sondages indiquent en effet que l'« Europe » est perçue globalement positivement par « le monde ». Permettant de s'assurer de la persistance de cette tendance, les sondages globaux menés annuellement pour le compte de la BBC indiquent clairement que l'influence de l'UE est jugée majoritairement positive de par le monde. En outre, fait intéressant pour notre analyse, ils mettent en lumière des opinions particulièrement

---

[3749] *Ibid*, p. 514.
[3750] *Ibid,* p.514.
[3751] *Ibid*, p.521.
[3752] *Ibid*, p.521.
[3753] Voir *supra*, p. 376.
[3754] Il est toujours hasardeux de se fier aux sondages. Cependant, nous estimons que la tendance est confirmée par plusieurs études sur plusieurs années, et qu'à ce titre elle peut être prise au sérieux.

favorables en Afrique.[3755] En 2006, le rôle de l'UE est jugé majoritairement positif dans chacun des 34 pays de l'échantillon, ce qui la classe en première place devant le Japon (33) et l'ONU (32). Quatre des huit pays africains sondés jugent l'influence de l'UE positive à plus de 60%.[3756] En 2007, l'UE recueille des suffrages positifs dans 24 des 27 pays sondés,[3757] son influence étant jugée globalement positive à 53% et négative à 19%, ce qui la place en troisième position, juste derrière le Japon et le Canada (54%). Là encore, *« very positive views of the EU are found in Africa. Majorities in Nigeria (64%) and Kenya (62%) view the EU's influence as positive »*.[3758] En 2009, l'enquête menée dans 21 pays indique que l'influence de l'UE est toujours jugée positive à 54%, seule la Turquie ayant une opinion majortairement négative.[3759] Une fois de plus, *« attitudes about the EU are widely positive in most countries polled in Africa »*.[3760] Dans tous ces sondages, l'UE est perçue bien plus positivement que les Etats-Unis, y compris dans l'ère post-Bush.[3761] Selon un analyste, les résultats indiquent ainsi globalement que *« countries that relate to the world primarily through soft power, like Japan, France and the EU in general, tend to be viewed positively »*.[3762]

Explorant cette hypothèse, une enquête commanditée en 2007 par l'*European Council on Foreign Relations* est menée auprès de 57 000 citoyens dans 52 pays : *« in the survey, people were asked if the influence of various major international powers [Brazil, China, EU, India, Iran, Russia, South Africa, United States] should increase or decrease to make the world a better place »*.[3763] Sans trop de surprise, l'Iran (14% increase-*39% decline*) et les États-Unis (26%-*37%*) recueillent le gros de l'hostilité mondiale, alors que la Russie (23%-*29%*) et la Chine (24%-*32%*) totalisent également davantage de réactions négatives que positives.[3764] Par contre, les sondés ont des perceptions relativement positives de l'Afrique du Sud (27%-*18%*), de l'Inde (27%-*20%*) et du Brésil (23%-*17%*), davantage d'entre eux estimant que ces pays *« should have greater influence »*.[3765] Selon Krastev et Leonard, *« the survey backs*

[3755] Et pas forcément contradictoire avec notre analyse précédente. Comme nous l'avons dit, tout dépend de comment la question est posée (i.e non pas « connaissez-vous l'UE/est-elle une puissance ? » mais « avez-vous une opinion positive de son influence ? ») à qui elle est posée (nos indications provenaient surtout de diplomate de l'UA et d'Afrique du Sud) et des éléments pouvant interférer dans la réponse (rhétorique politique ou 'anti-néolibérale'…).
[3756] GLOBESCAN. *BBC World Service 2006. How the world sees Europe. The EU in a post-superpower world* 15p. Perceptions africaines (positives/*négatives*) : Nigeria (73/*12*) ; Ghana (67/*9*) ; Sénégal (65/*6*) ; Kenya (62/*9*) ; Congo (53/*14*) ; Tanzanie (49/*13*) ; Afrique du Sud (45/*9*) ; Zimbabwe (42/*9*).
[3757] Les trois exceptions sont le Brésil (31/*38*), l'Egypte (10/*33*) et la Turquie (30/*32*).
[3758] PIPA/GLOBESCAN. *BBC World Service Poll 2007 : Israel and Iran share most negative ratings in global poll* , p.11.
[3759] 44% d'opinions négatives contre 34% de positives. À noter qu'en Chine (57/*28*) et en Russie (31/*23*), le rapport positif/négatif demeure favorable, mais s'est significativement détérioré entre 2008 et 2009.
[3760] GLOBESCAN. *BBC World Service 2009 : Views of China and Russia decline in global poll*, 2009, p.5
[3761] Les opinions *« have improved somewhat »* en 2009 par rapport à 2008, mais elles demeurent un chouilla plus négatives (43%) que positives (40%) [*Ibid*, p.12].
[3762] Steven Kull, Directeur de PIPA, *in* PIPA/GLOBESCAN. *BBC World Service Poll 2007,* p.1.
[3763] KRASTEV Ivan, LEONARD Mark. *New World Order : the balance of soft power and the rise of herbivorous powers*, Policy Brief, October 2007, 4p. http://www.ecfr.eu/content/entry/balance_of_soft_power_report/
[3764] *Ibid*, p.2.
[3765] *Ibid*, p.2.

the view that the ability to project military power around the globe can substantially damage soft power », les citoyens du monde ne souhaitant pas voir l'hyperpuissance militaire américaine contrebalancée par d'autres pays (Iran, Chine, Russie) *« perceived as military powers with potentially global reach ».*[3766] Ils leur préféreraient ainsi les *« herbivorous powers »* (Inde, Brésil, Afrique du Sud) *« whose rise is not connected in the global imagination with military might on the global scale ».*[3767]

Dans ce contexte priviligiant l'influence douce des puissances civiles, l'Union européenne joue évidemment un rôle très particulier. En effet, *« more world citizens want to see an increase in the power of the EU than any other power (…) 35% of respondents said that they wanted to see an increase in EU power, while only 20% want it to decline* ». [3768] Il serait bien sûr erroné de crier au plébiscite. Cependant, le cas de l'Union est remarquable dans la mesure où *« it is unique among the big four powers (the other being the US, China and Russia) in that no one wants to balance its rise ».*[3769] Ainsi, bien que l'Union dispose collectivement du second budget militaire au monde, la perspective d'un accroissement de sa puissance n'apparaît pas menaçante : Ortega avait déjà remarqué en 2004 que *« the EU's newly asserted global role has not triggered negative reactions in the rest of the world ».*[3770] Au contraire, l'auto-représentation européenne semble être (relativement) confirmée, *« as the world seems to be crying out for greater European leadership ».*[3771] L'on remarque d'ailleurs, bien que la corrélation entre ces deux éléments ne puisse être prouvée, que *« the Union's increase in power »* est particulièrement soutenu par les pays qui bénéficient le plus de ses politiques de développement, à savoir les anciennes colonies (malgré le contentieux historique) et le voisinage (malgré les tensions pouvant être liées à la proximité et à la (non) perspective de l'élargissement).[3772]

Krastev et Leonard émettent une hypothèse intéressante afin d'expliquer cette 'anomalie' européenne. Selon eux, l'Union *« the fragmentation of European power among 27 member states endows the EU with a stealthy quality on the world stage ».*[3773] Cette fragmentation, généralement érigée en preuve de l'impuissance de l'UE, constituerait en fait son principal atout : *« the paradox of the EU's power is that its strength may be rooted to some extent in the perception of its weakness. The fact that nobody is interested in balancing the EU may stem- at least in part- from the perception that the EU is unlikely to get its act together ».*[3774] Allant dans le même sens, Nicolaidis s'interroge : *« what if not to be the superpower- or even*

[3766] *Ibid*, p.2.
[3767] *Ibid*, p.2.
[3768] *Ibid*, p.1-2.
[3769] *Ibid*, p.3.
[3770] ORTEGA Martin (ed). « Global views on the European Union », *Cahiers de Chaillot*, November 2004, p.117.
[3771] KRASTEV, LEONARD, *op cit*, p.4.
[3772] *Ibid*, p.3. En particulier l'Albanie, le Ghana, la Macédoine, la Moldavie, le Nigéria, le Sénégal et le Vietnam. Par contre, l'on observe un phénomène de rejet en Bosnie, *« where the Union acts as a quasi-colonial power ».*
[3773] *Ibid*, p.3.
[3774] *Ibid*, p.4.

a superpower- was itself the key to Europe's international influence ?».[3775] Si l'on suit cette logique, la puissance européenne est bienvenue, car elle n'est justement pas perçue comme trop puissante, ce qui contribue à son pouvoir d'attraction. Néanmoins, il convient de tempérer cette hypothèse de *« la puissance de l'impuissance ».*[3776] Comme le soulignent Krastev et Leonard, la perception de la *« softness »* de l'UE *« may generate sympathy »* sur la scène mondiale, mais *« the EU must not make the mistake of confusing popularity with power ».*[3777] En effet, le *soft power* ne consiste pas seulement à être 'bien vu', mais également à pouvoir capitaliser sur cette attraction.

Or, c'est là que la politique de développement prend, ou du moins peut prendre, tout son sens. D'une part, elle participe de la construction et de la projection d'une puissance « modèle », leader influent dans un champ des relations internationales en pleine expansion. D'autre part, elle s'impose comme l'(un des) instrument(s) 'civil(s)' privilégié(s) d'une puissance « qui modèle », par le biais duquel l'Union défend ses intérêts, promeut ses valeurs et affecte les comportements. Ainsi, que ce soit au travers de la promotion de l'abolition de la peine de mort et de la justice internationale ; de ses 'incitations' à l'image du SPG+ et de son approche de la gouvernance ; de la mise en œuvre du dialogue politique dans les hautes sphères comme sur le terrain ; de la promotion de normes par le biais des APE ou de l'agenda climatique ; du soutien à l'intégration régionale… l'UE s'emploie à transmettre son « modèle ». Dès lors, toutes proportions gardées (étant données les limites de la « puissance modèle » que nous avons mises en évidence et la nécessité d'explorer l'hypothèse de la puissance « qui modèle »), il semble que l'« Europe » émerge laborieusement comme *une* puissance (sans préfixe) *dans* le développement et *par* le développement - et que le monde l'accueille (relativement) favorablement dans ce rôle.

****

[3775] NICOLAIDIS. "The power of the superpowerless"…*op cit*, p.94.
[3776] *Ibid.* C'est également une référence à : BADIE Bertrand. *L'impuissance de la puissance.* Paris: Fayard, 2004, 293p.
[3777] KRASTEV, LEONARD, *op cit*, p.4.

CONCLUSION DU TROISIÈME CHAPITRE

Au moment de clôre ce troisième et dernier chapitre, il nous faut reconnaître que l'on ne peut en aucun prétendre avoir résolu l' *« énigme »*[3778] de la puissance européenne, ni même peut-être avoir contribué à l'éclairer ne serait-ce qu'un tant soi peu. En effet, il semble que chaque élément de réponse amène son nouveau lot de questions, que chaque situation peut être interprétée de mille façons, que chaque échec ou réussite est irrémédiablement condamné à être en demi-teinte. Dès lors, l'on pourrait être tentés, dans le cadre d'une thèse qui vise à mettre en lumière la contribution singulière de la politique de développement, de procéder à notre propre mise en scène afin de privilégier une certaine interprétation, en nous livrant, selon la formule de Goffman, à l'*«overcommunication of some facts and the under-communication of others »*.[3779] Nous avons cherché à nous abstenir de tomber dans ce travers, en multipliant les perspectives et les études de cas, afin de mettre en lumière les diverses facettes et interprétations d'un processus d'affirmation internationale à l'impact mitigé. Cependant, notre conclusion sur la puissance de l'UE *dans* et *par* le développement peut paraître, bien que nous ayons pris grand soin de la qualifier, exagérement 'optimiste' au regard des dynamiques contradictoires mises en lumière au long de notre analyse. Dès lors, il convient d'étayer et de nuancer le bilan de ce chapitre.

L'« Europe(s)» comme acteur : entre divisions et leadership

Étant donnée la complexité du processus d'européanisation étudié dans notre second chapitre, il apparaissait nécessaire de s'interroger sur la capacité de l' « Europe » à agir comme « une ». À cet égard, il semble que l'on puisse (schématiquement) distinguer deux cas de figures : l'« Europe » existe bel et bien sur la scène internationale (la communauté du développement), alors qu'elle n'est encore que balbutiante sur la scène locale (le terrain). Ceci étant dit, certains éléments témoignent de la fortification de l' « Europe » sur le terrain ; en parallèle, son leadership sur la scène internationale est simultanément renforcé et marginalisé.

Sur le terrain d'abord, il apparaît incontestable que la fragmentation prévaut. Depuis le Traité de Maastricht, les engagements de principes se sont succédés, sans que les résultats ne suivent. Les leçons de cette expérience doivent donc nous conduire à appréhender le *Code de*

[3778] LAIDI. *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne…op cit*. Renvoi à l'introduction de ce chapitre.
[3779] GOFFMAN. *The presentation of self in everyday life…op cit*, p. 141. Voir *supra* p. 366.

conduite avec toute la prudence nécessaire. Si l'adoption de ce document est un accomplissement en soi -au vu de ses implications en termes d'europanisation des pratiques et des loyautés - il n'en demeure pas moins que seule son application effective pourrait constituer une véritable 'révolution européenne'. Si d'aventure le *Code* était véritablement mis en oeuvre (ne serait-ce que partiellement) la politique de développement *pourrait* alors véritablement être érigée en exemple de politique extérieure collective, dans les discours comme dans les actes.

En 2005, une enquête menée auprès de 44 de coopérants (allemands, britanniques, français, néerlandais) en poste sur le terrain conclue que *« there is a willingness among Member states for increased engagement in the future, not only in policy dialogue but also through joint-programming, co-funded projects, sharing of informations and other resources ».*[3780] Bien que les représentants soient issus de différentes 'factions' de notre échiquier européen du développement, *« there was no obvious difference in perception along national lines. In fact the survey indicated that there was a general convergence towards a commonality of approach ».*[3781] Ce sondage, ne couvrant certes qu'un échantillon réduit, semble illustrer un véritable *« vouloir-faire collectif »*[3782] -que nous avons également observé lors de nos entretiens, avec un consensus un peu moins éclatant- qui s'est traduit par l'adoption du *Code*.

Sans surprise, le décalage entre le « vouloir-faire » et le « faire » demeure pour l'heure important. Non pas que le nouvel élan de 'bonne volonté' n'ait pas produit de résultats concrets ; comme nous l'avons vu, l'européanisation des mœurs sur le terrain progresse et les initiatives se multiplient, laissant ainsi entrevoir la naissance d'une « Europe » de la mise en œuvre. À cet égard, il est intéressant de remarquer que selon Van Criekinge, *« interviews with African officials confirm that the Commission is increasingly perceived as a leader in coordination efforts amongst donors (…) taking the lead by 'moving beyond the rhetoric' ».*[3783] Cependant, comme nous l'a confié un représentant, *« cela se passe bien dans certains pays et dans certains cas pour de mauvaises raisons, c'est à dire que la division du travail est souvent le produit de bon contacts personnels, ou l'inverse ».*[3784] En effet, un rapport de l'ODI souligne que *« much of the success or failure of cooperation efforts depends on individual interactions, specific innovators and appropriate staffing levels ».*[3785] Nos développements précédents sur l'importance des acteurs[3786] sont donc ici plus pertinents que jamais : c'est du niveau micro que dépend la réussite du 'grand projet', ce qui souligne l'importance des analyses sociologiques de la construction européenne.

[3780] *Perceptions of the European Commission's development assistance at country level: a view from the field*, University of Wolverhampton, 2005, p.3. L'enquête couvre 18 PVD: Bolivie, Bosnie, RDC, Egypte, Honduras, Inde, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Nepal, Russie, Rwanda, Sierra Leone, Afrique du Sud, Tanzanie, Ouganda, Vietnam.
[3781] *Ibid*, p.4.
[3782] LE NAËLOU, *op cit*, p. 33.
[3783] VAN CRIEKINGE, *op cit*, p.8.
[3784] Entretien dans une Représentation permanente.
[3785] ROCHA MENOCAL, HANDLEY, GRAVES. *How effective is EU aid on the ground?..op cit*, 2007, p.68.
[3786] Voir notamment les Conclusions des Chapitre I et Chapitre II.

D'après nos recherches à Bruxelles, le processus d'apprentissage du « nous » européen dans le développement est lent et laborieux, mais réèl. En ce sens, au risque de tomber dans l'exercice de futurologie, l'on peut s'interroger sur l'impact potentiel du futur Service européen pour l'action extérieure (SEAE), dont le personnel sera issu des États membres, du Secrétariat du Conseil, et de la Commission. D'une part, l'on peut supposer que ces acteurs amenés à partager une expérience commune, qui plus dans le contexte particulier du terrain, seront progressivement 'européanisés' à la manière des Bruxellois. D'autre part, il n'est pas impossible que leur européanisation se repércute sur les représentants bilatéraux sur le terrain. Pour l'heure, nous l'avons vu, les EM ont tendance non seulement à vouloir être présents, mais également à chacun revendiquer le rôle de leader : *« lack of progress at the country level may result from lack of leadership. It seems that everybody wants to coordinate, but no one wants to be coordinated ».*[3787] Ceci est aggravé par le fait que la Commission n'est pas unanimement reconnue comme le chef de file légitime sur le terrain. L'inclusion de 'nationaux' pourrait (insistons sur le conditionnel) affranchir les nouvelles délégations de l'UE du stigmate de l'identification à une CE contestée, conférant davantage de légitimité à une systématisation du rôle de chef de file sous la houlette européenne : *« the EEAS might be a catalyst in the incremental process of unifying practice, but it will nevertheless be slow ».*[3788]

Sur la scène internationale -c'est-à-dire au niveau politique- l'unification de l' « Europe » est en revanche déjà bien engagée. Le recours systématique aux positions communes dans les grandes conférences internationales semble avoir porté ses fruits : *« the EU has been actively involved and has exerted considerable leadership ».*[3789] Bien que ses positions soient rarement pleinement suivies, l'Union s'est imposée à la fois comme une alliée pour les entrepreneurs du développement (particulièrement l'ONU), et comme une force de proposition. D'après Carbone :

«The commitments to the quantity and the quality of aid, the decisions on aid harmonisation and alignment, and the ambitious agenda on policy coherence for development, all show that the EU may have imported ideas from somewhere else, but, by taking firm commitments, it has considerably conditioned the behaviour of other international actors, which had no other choice than to follow ».[3790]

Si nous n'irions pas forcément aussi loin, il est cependant vrai que de par son exemple, l'UE a exercé une forme de contrainte morale sur les autres bailleurs, qui à défaut de s'aligner sur ses engagements ont (pour la plupart) accepté un agenda qu'elle a fortement influencé. Comme le

---

[3787] EUROPEAN THINK-TANKS GROUP [ODI, DIE, FRIDE, ECDPM]. *New Challenges, New Beginnings -Next Steps in European Development Cooperation*, February 2010, p.68.
[3788] *Ibid*, p.68.
[3789] ROCHA MENOCAL, HANDLEY, GRAVES, *op cit*, p.68.
[3790] CARBONE Maurizio. *Desperately seeking policy coherence. Aid and security ine the development policy of the European Union*, Paper prepared for the European Report on Development, April 2009, p.19.

souligne Kessler, *« la scène internationale constitue un relais coercitif extérieur (…) l'aide au développement est une politique obligatoire imposée aux États par les normes et les pressions internationales »*.[3791] Or, depuis quelques années, l'Union (qui répond elle-même à ces pressions) s'est auto-proclamée figure de proue de la cause du développement parmi les pays riches, ses promesses et engagements (qui ne sont pas forcément tenus) provoquant une forme d'effet d'entraînement. Il est bien sûr difficile d'estimer l'impact réel de la 'pression européenne' sur le 'conditionnement' des autres acteurs ; si l'UE ne se prive pas de l'exalter, l'on ne peut exclure que l'engagement de ses homologues soit le produit de dynamiques endogènes, ou de pressions exogènes émanant d'autres acteurs (institutions multilatérales, PVD). Ceci étant dit, il semble que l'UE -comme dans le cas des engagements financiers pris à Copenhague- ait fait preuve d'une certaine *« capacité à amener d'autres acteurs à faire ce qu'autrement ils n'auraient pas fait* », ce qui est la définition même de la puissance.[3792]

Cette puissance est néanmoins mise à l'épreuve par l'apparition de nouveaux acteurs sur la scène internationale du développement, qui semblent échapper à l'emprise de la pression européenne. En effet, si l'Union exerce une influence au sein de la communauté des bailleurs « traditionnels », il n'en va pas de même auprès des bailleurs « émergents ». Ces derniers (ou du moins certains) ne respectent pas les mêmes règles (celles du CAD), ne participent pas aux initiatives communes (par exemple à la base de données ODAMOZ au Mozambique) et peuvent parasiter (d'un point de vue occidental) l'agenda de l'efficacité de l'aide en offrant une alternative aux pays bénéficiaires. Par exemple, selon un membre de la délégation de la Commission en Bolivie : *« le gouvernement bolivien ne s'implique pas dans le processus d'harmonisation des bailleurs (…) Les hautes sphères politiques donnent la priorité à la coopération avec Cuba et le Vénezuela, qui ne participent pas au processus (de même que l'Iran)»*.[3793] Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que ces bailleurs, au premier rang desquels la Chine, sont en passe de remplacer l'Autre américain dans la construction *a contrario* du « nous » européen : *« on peut passer notre temps à s'écharper, mais on a un socle, une identité, un message. Surtout, on a un contexte multilatéral de plus en plus tendu avec les bailleurs émergents : même ceux qui disent traditionnellement non à la coordination UE, maintenant qu'il y a la Chine, se mettent à dire oui »*.[3794]

En 2008, la Commission a proposé un « dialogue et une coopération trilatéraux » entre l'UE, l'Afrique et la Chine.[3795] D'après Grimm, cette initiative est indispensable, même si elle peut paraître *« naïve »*.[3796] Pour l'heure cependant, les résultats sont maigres : selon Godement et Fox,

---

[3791] KESSLER. *La politique étrangère de la France…op cit*, p.298.
[3792] DEVIN. *Sociologie des relations internationales…op cit*, p.18. Voir supra, p. 29.
[3793] SAINTRAINT Antoine. *Coordinacion de donantes en Latino America. Un punto de vista de pais : Bolivia*, Conférence sur la coordination des bailleurs de fonds européens en Amérique latine, Bruxelles, 02/12/08 [traduction personnelle].
[3794] Entretien.
[3795] COM(2008)654. *L'UE, l'Afrique et la Chine: vers un dialogue et une coopération trilatéraux.*
[3796] GRIMM Sven. *Africa-China-Europe trilateral cooperation : is Europe naïve ?* EDC2020, Opinion n°1, 2008, 2p.

« Europeans want China to align its Africa policy with international norms (…) but lacks the leverage to get China to comply (…) Until now, the EU's dialogue with China on Africa, global governance and development has produced nothing more than a few token cooperation projects ».[3797] Encore une fois, l'initiative est trop récente pour véritablement en estimer la portée. L'on peut néanmoins arguer que, si la division du travail constitue l' « épreuve du feu » pour une Union cherchant à prouver qu'elle peut être « une » sur le terrain, la relation aux bailleurs émergents, et particulièrement à la Chine, représente le test ultime pour son leadership (revendiqué) sur la scène internationale du développement. Faillir à ce test risquerait d'ébranler son image, à laquelle elle confère une importance centrale.

De l'obsession de l'image : la portée (limitée) de la bonne réputation

Dans un monde où les ressorts et les ressources de la puissance se font à la fois plus mystérieux et plus immatériels, il semble que la projection d'une « certaine image », contribuant à se façonner une réputation sur la scène internationale, soit devenue un enjeu à part entière.[3798] Ainsi, la diplomatie publique *« is based on the premise that the image and reputation [of a country] are public goods which can create either an enabling or disabling environment for transactions ».*[3799] Cependant, si les stratégies employées pour mettre en œuvre cette diplomatie moderne sont novatrices, l'idée qui la sous-tend est au contraire très ancienne. Dès le XVIème siècle, Machiavel avait ainsi souligné la nécessité d'*« acquérir une réputation »*[3800] afin d'asseoir sa puissance en s'illustrant par ses vertus :

> *« Faire de grandes entreprises, donner par ses actions de rares exemples, c'est ce qui illustre le plus un prince (…) Si l'on examine ses actions, on les trouvera toutes empreintes d'un caractère de grandeur (…) Un prince doit se montrer amateur de toutes les vertus ».*[3801]

Ce qui était vrai à l'époque des potentats florentins l'est d'autant plus dans le monde globalisé de la « maison de verre »,[3802] au sein duquel *« through much closer and more frequent daily contacts, governments have become more interested in achieving a good reputation among their fellow governments ».*[3803] En outre, l'enjeu dépasse désormais les seuls 'souverains officiels' que sont les

---

[3797] FOX John, GODEMENT François. *A power audit of EU-China relations*. ECFR, 2009, p.41 et 60.
[3798] Nous nous intéressons ici à la 'bonne réputation', et non à la *« reputation for thoughness »* ou *« for resolve »,* qui fait l'objet de la majorité de la littérature en relations internationales. Voir par exemple : SCHELLING Thomas. *Arms and influence*, 1966, 293p ; ROTH Alvin, SCHOUMAKER Françoise. « Expectations and reputations in bargaining : an experimental study », *American Economic Review*, 1983, n°3, p.362-372 ; MILGROM Paul, ROBERTS John. « Predation, reputation and entry deterrence », *Journal of Economic Theory*, 1982, p.280-312. Pour une vision critique du concept de réputation, voir : MERCER Jonathan. *Reputation and international politics*, 1996, 274p. Pour une perspective différente : TOMZ Michael. *Reputation and international cooperation : sovereign debt across three centuries*, 2007, 299p.
[3799] LEONARD Mark, STEAD Catherine, SMEWING Conrad. *Public diplomacy*, 2002, 101p.
[3800] MACHIAVELLI Niccolo. *Le Prince*. Paris: Milles et une Nuits, 2000 [édition orig. 1532], p.89-94.
[3801] *Ibid*, p.89 et 93.
[3802] NACOS Brigitte, ISERNIA Pierangelo, SHAPIRO Robert. *Decisionmaking in a glasshouse : mass media, public opinion and American and European foreign policy in the 21st century*. Lanham : Rowman and Littlefield, 2000, 361p.
[3803] SILCOCK T.H. « Aid : national or international policy ? », *Australian Journal of International Affairs*, 1970, n°1, p.41.

États : les divers acteurs de la « communauté internationale » (États, organisations internationales, société civile, autorités décentralisées, et en l'occurrence l'UE…) sont unis -et rivaux- dans la quête d'une « bonne réputation » indispensable à l'exercice du *soft power*. D'après Nye :

> *« Reputation becomes even more important than in the past (…)Governments compete not only with other governments but with a broad range of alternatives (…) The world of traditional power politics is typically about whose military or economy wins. Politics in an information age may ultimately be about whose story wins».*[3804]

La réputation constitue une ressource d'autant plus importante pour les acteurs, à l'image de l'Union européenne, qui sont (quasiment) amputés du volet militaire de la puissance. Comme nous l'avons vu, l' « histoire » de l'UE - son *« EUtopia »* - constitue un *« a narrative that has become the core of its power ».*[3805] La politique de développement occupe une place de choix dans cette histoire, car elle incarne l'archétype même des « grandes entreprises » évoquées par Machiavel, qui permettent de s'illustrer par sa « vertu » et sa « grandeur ». Alors qu'il fait désormais bon de se réclamer d'une diplomatie « morale » ou « éthique »,[3806] *« l'aide internationale est incontestablement devenue un enjeu d'image clé sur la scène internationale, comme le montre (…) la place importante qu'elle a prise à la table de négociations des réunions du G8 ».*[3807] Dès lors, nous avons entrepris de montrer comment les autorités européennes se sont saisies de la politique de développement pour projeter l'image d'une « Europe » leader et modèle, afin de rehausser sa réputation tant interne qu'externe.

D'aucuns considèrent d'ailleurs que la forme a désormais pris le pas sur le fond : pour Arts et Dickson, la politique de développement de l'UE[3808] est *« ineffective in the realm of producing, encouraging, or facilitating development, although effective in creating the image of an actor engaged with the world's poor ».*[3809] Nous ne prétendons pas porter de jugement sur la première partie de cette affirmation, l'efficacité de l'aide ne faisant pas partie de notre champ de recherche. Cependant, l'on peut nuancer la seconde partie, en rappelant que nous avons mis deux limites majeures en évidence. D'une part, la politique de développement de l'UE (de même que l'UE elle-même) souffre d'un déficit de visibilité. Les initiatives récentes de la Commission visent explicitement à y remédier, au risque parfois de compromettre certains principes cardinaux : en imposant des lignes directrices sur la visibilité aux organisations internationales, cette dernière a en quelque sorte 'bilatéralisé' sa contribution au multilatéralisme, dont elle se fait pourtant le héraut. Autre paradoxe, la

---

[3804] NYE Joseph. "Public diplomacy and soft power"…*op cit*, p.100. La dernière partie de la citation ["*may ultimately be about whose story wins"]* est empruntée à ARQUILLA, RONFELDT. *The emergence of Noopolitik…op cit.*
[3805] NICOLAIDIS, HOWSE, *op cit*, p.769.
[3806] Voir par exemple : CHARILLON Frédéric. "L'éthique : le nouveau mot d'ordre de la politique étrangère française?", *Revue internationale et stratégique*, 2007, n°67, p. 87-93.
[3807] NAUDET Jean-David, SEVERINO Jean-Michel, CHARNOZ Olivier. « Aide internationale : vers une justice sociale globale ? », *Esprit*, 2007, n°334, p.110. Le Sommet de Gleneagles en fournit une illustration récente.
[3808] Entendue principalement – mais pas exclusivement- au sens de la politique communautaire.
[3809] ARTS, DICKSON(eds). *EU development cooperation: from model to symbol…op cit*, p.14.

Commission et les État membres se sont résolument engagés, individuellement et collectivement, dans la voie de l'aide budgétaire : si cette option fait sens dans le cadre de l'efficacité de l'aide, elle va néanmoins à l'encontre de l'objectif de visibilité. Pour paraphraser Jacques Delors, on ne tombe pas amoureux d'un appui budgétaire, fût-il efficace et européen.[3810] Enfin, la quête d'une plus grande visibilité demeure relativement solitaire : comme nous l'avons vu à travers le problème du drapeau, les États membres continuent de privilégier la visibilité nationale. Des institutions comme le DFID, qui possèdent un réel savoir-faire en matière de communication, ne le mettent que rarement à disposition de la cause européenne. Ainsi, il est frappant de voir que la campagne « Un monde solidaire »[3811] menée en 2009 par l'AFD et le MAEE afin de *« sensibiliser les Français à l'aide au développement »*[3812] ne fait pas référence à l'action européenne.[3813]

D'autre part, la réputation et l'image de l'Union sont entâchées par des problèmes de crédibilité et de légitimité, dyptique sur lequel repose le *soft power*.[3814] D'après Séverino et Charnoz, l'aide permet *« d'adjoindre une certaine légitimité à la puissance »*.[3815] Cependant, ce surcroît de légitimité ne peut être acquis que si l'aide s'inscrit dans une politique en cohérence avec les principes et les valeurs qui informent son « histoire ». Or, nous l'avons vu, ce n'est pas toujours le cas et surtout, ce n'est pas toujours perçu comme étant le cas. La crédibilité de l'Union est également mise à mal par le « fossé » entre son discours et ses actes dans le domaine financier. En février 2010, alors que *« les performances inégales des donneurs pour 2010 suscitent des inquiétudes »*, le CAD recourt explicitement au *« naming and shaming »* contre « l*es contributions insuffisantes de certains donneurs Européens »,*[3816] qui menacent l'engagement de l'UE dans son ensemble et privent l'Afrique de plus de la moitié des fonds qui lui ont été promis. En prenant des engagements fermes et datés - 0.51% en 2010 et 0.7% en 2015[3817]- et en ne cessant de les exalter, l'Union a créé des attentes qu'elle ne va, selon de toute évidence, pas être en mesure de remplir. Le stigmate de cet échec annoncé risque de compromettre sa réputation non seulement dans l'immédiat (c'est-à-dire aux échéances promises), mais également dans le futur, la valeur de sa parole étant mise en doute.[3818]

[3810] Référence à la fameuse phrase « On ne tombe pas amoureux d'un grand marché ».
[3811] Site de la campagne : http://www.unmondesolidaire.org/.
[3812] Site de l'AFD. Entre novembre et décembre 2009, 26 programmes courts ont été diffusés sur France Télévisions.
[3813] Si ce n'est un vague renvoi vers la page du MAEE sur « La politique française et européenne pour le développement », qui ne contient elle-même qu'un paragraphe succint sur la politique de l'UE.
[3814] Voir *supra*, Chapitre III, Troisième partie, Introduction.
[3815] CHARNOZ, SEVERINO. *L'aide publique…op cit*, p.39.
[3816] CAD. « Les performances inégales de l'aide au développement pour 2010 suscitent des inquiétudes », 17/02/10. La France, l'Allemagne, la Grèce, le Portugal, l'Italie et l'Autriche sont nommés individuellement.
[3817] Pour l'UE15, qui est également celle qui est 'surveillée' par le CAD.
[3818] La réputation s'inscrit dans un jeu itératif. Par exemple, les créanciers sont plus ou moins disposés à accorder un prêt en fonction du comportement passé [TOMZ, *op cit*].

En tout état de cause, il est difficile de jauger l'état de la réputation de l'Union, dans le monde en général et le Sud en particulier. Comme le souligne Van Ham, *« attempts to influence image and reputation are both difficult to achieve and near impossible to measure »*.[3819] En outre, à l'heure actuelle, l'on ne dispose ni du recul historique nécessaire pour estimer l'impact de la nouvelle politique de diplomatie publique, ni de données suffisantes sur les perceptions de l'autre côté du miroir. L'on peut néanmoins souligner deux éléments. D'une part, en dépit des limites que nous avons mentionnées, il convient de rappeler que l' « Europe » jouit globalement d'une « bonne réputation » *dans* et *grâce* à sa politique de développement. Le détour par les perceptions nous a en effet montré que, malgré tout, son rôle de bailleur est (re)connu, particulièrement par les élites nationales et les membres de la « communauté du développement ». Dans la littérature (officielle, académique, de la société civile…), il est rare qu'il ne soit pas fait mention[3820] de sa part dans l'APD mondiale comme 'preuve' de sa pertinence et de son importance sur la scène internationale. Cependant, et c'est là que réside le véritable paradoxe, notre analyse semble avoir montré que « bonne réputation » et puissance ne vont pas toujours de pair. Il apparaît en effet que l'Union est parfois plus puissante lorsqu'elle recourt au *« bluntness of soft power »*[3821] - quitte à sacrifier (la perception de) sa légitimité et sa crédibilité - comme dans le cadre de la négociation des APE, du 'dialogue politique' ou des mesures 'incitatives' sur la gouvernance.

Une puissance (qui) modèle

Ceci nous amène à la dernière question soulevée, à savoir la capacité de l'Union à 'modeler' ses partenaires par le biais de sa politique de développement. Il convient d'abord de souligner que le « développement », tel qu'envisagé par l'UE, est un concept à la fois très large et éminemment politique. En témoigne la définition incluse dans le Consensus européen : *« le développement constitue en soi un objectif essentiel (…) la notion de développement durable inclut la bonne gouvernance, les droits de l'homme ainsi que les aspects politiques, économiques, sociaux et environnementaux »*.[3822] Tout au long de notre travail, nous avons ainsi fait allusion à des initiatives diverses qui visent explicitement, *« à transmettre un modèle européen »*[3823] par le biais de la politique de développement. Deux élément méritent tout particulièrement d'être soulignés : le transfert du modèle d'intégration régionale d'une part, et le transfert d'un modèle et de valeurs politiques d'autre part.

[3819] VAN HAM. "Place Branding …", *op cit*, p.133.
[3820] Le terme « mention » est approprié : l'on y consacre rarement plus d'une phrase.
[3821] LUKES Steven. « Power and the battle for hearts and minds: on the bluntness of soft power », *in* BERENSKOETTER Felix, WILLIAMS M.J (eds). *Power in world politics*. London : Routledge, 2007, p.83-97.
[3822] *Consensus…op cit*, §7.
[3823] DELCOUR, *op cit*, p.84.

En premier lieu, *« the notion of the EU as a model refers to the propensity of the EU to seek to reproduce itself by encouraging regional integration around the world ».*[3824] Naturellement, cette ambition dépasse le seul cadre de la politique de développement, et s'intègre globalement à la conception du *« rôle de l'Union européenne dans le monde » : « l''UE montre au reste du monde comment des pays peuvent réussir à mettre en commun des ressources économiques et politiques dans l'intérêt de tous. Pour d'autres régions de la planète, elle constitue un modèle d'intégration entre les pays ».*[3825] La vocation à servir de *« role model/ exemple/ laboratoire »,*[3826]consubstantielle au projet européen,[3827] est clairement affichée, et la promotion du régionalisme constitue donc l'un des axe structurants de l'action extérieure.[3828]

Dans le cadre spécifique qui nous intéresse, *« la promotion de l'intégration régionale est fermement ancrée dans la politique de développement de l'UE ».*[3829] Cette politique se déploie sur l'ensemble du globe, à travers les divers instruments de l'assistance extérieure. Dans le cadre de l'IEVP, 85millions€ ont été affecté à des initiatives régionales dans la région méditerranéenne en 2008, et 45millions€ dans le voisinage oriental[3830] ; en Asie, des programmes UE-ANASE visant à *« s'appuyer sur l'expérience européenne »* sont mis en œuvre[3831] ; en Amérique latine, l'UE soutient la Communauté andine des Nations (CAN) et le Mercosur[3832] ; l'enveloppe régionale du 10ème FED pour 2008-2013 s'élève à 1,78 milliard€,[3833] auxquels se greffent des projets intra-ACP à visée régionale comme le *Fonds infrastructures.* L'inventaire n'est pas exhaustif, mais il permet d'illustrer la promotion de la régionalisation tous azimuts menée dans le cadre de la politique communautaire. Le bilan de ces diverses initiatives est bien sûr contrasté : certains auteurs ont mis en lumière l'impact du soutien à l'ASEAN,[3834] alors que d'autres ont souligné les limites de

---

[3824] NICOLAIDIS, HOWSE, *op cit*, p.768.
[3825] Texte de présentation du « rôle de l'UE dans le monde » : http://ec.europa.eu/world/what/index_fr.htm
[3826] *« The EU can be a role model that others follow »* [MILIBAND, *op cit*] ; *« Europe is an example for the world »* [BARROSO. *Leading …op cit*] ; *« L'UE est un laboratoire pour la coopération supranationale »* [BARROSO, *Orientations…op cit*, p.1].
[3827] Voir *supra*, Chapitre I, Seconde partie, Titre I/ : Une vocation internationale consubstantielle au projet européen
[3828] À ce sujet, voir par exemple : TELO Mario (ed). *European and new regionalism : regional actors and global governance in a post-hegemonic era,* 2001, 300p ; PIENING Christopher. *Global Europe : the European Union in world affairs*, 1997, 252p ; HURRELL Andrew, FAWCETT Louise(eds). *Regionalism in world politics: regional organization and international order.* Oxford: Oxford University Press, 1995, 342p; ALECU DE FLERS Nicole, REGELSBERGER Elfriede. "The EU and inter-regional cooperation", *in* HILL, SMITH (eds), *op cit*, 2005, p.317-342 ; MURRAY Philomena. "Model Europe? Reflections on the EU as a model of regional integration", *in* DELLA POSTA Pompeo, UVALIC Milica, VERDUN Amy (eds). *Globalization, development and integration. A European perspective*, 2009, p.273-300 ; BÖRZEL Tanja, RISSE Thomas. *Diffusing (inter-)regionalism. The EU as a model of regional integration*, « The Transformative power of Europe » Working Paper n°7, 2009, 27p ; Numéro spécial du *Journal of European Integration*, 2005, vol 27, n°3.
[3829] COM(2008)604. *Intégration régionale pour le développement des pays ACP,* p.1. Il est intéressant de noter que, malgré l'importance accordée à la question, c'est seulement la seconde Communication de la DEV sur le sujet [après COM(1995)219. *L'appui de la Communauté européenne aux efforts d'intégration économique régionale des pays en développement*].
[3830] EUROPEAID. *Rapport 2009…op cit*, p.38-39.
[3831] *Ibid*, p.67.
[3832] *Ibid*, p.79.
[3833] *Ibid*, p.52.
[3834] Entre autres : BÖRZEL, RISSE, *op cit* ; MURRAY, *op cit.*

l'approche européenne dans la région méditerranéenne.[3835] Les 'succès' sont parfois discrets : d"après Holden, *« in the case of the Mercosur, the EU has subtly but comprehensively inserted itself into the process thought its aid policy, despite the political shift to the left in Mercosur countries »*.[3836] Cependant, c'est avant tout sur le continent africain que l'influence de l'UE se fait clairement ressentir.

Le Commissaire Michel n'hésite ainsi pas à affirmer que l' *« Europe fait encore rêver (…) J'en veux pour preuve, l'Union africaine, dont les structures institutionnelles s'inspirent de l'UE »*.[3837] L'on pourrait conclure à une nouvelle bravade, les responsables européens ayant la rhétorique de l'exemple et du leadership facile. En l'occurrence, il semble néanmoins qu'effectivement, *« the institutional structure of the AU has been explicitely modeled on that of the EU »*.[3838] À l'image de l'UE, l'UA a une Commission, un Conseil, un Parlement et une Cour de Justice ; l'étendue des domaines qu'elle couvre et ses objectifs sont également similaires à ceux de l'UE ; la Politique africaine commune de défense et de sécurité (PADS) établie en 2004, fait écho à la PESD.[3839] La filiation est d'ailleurs revendiquée : par exemple, *« during the Lusaka Summit [le sommet fondateur en 2001], several references were made to the AU being loosely based on the EU model »*.[3840] Non pas bien sûr qu'il faille conclure à un parfait isomorphisme et priver le processus d'intégration régionale africaine de sa spécificité. Cependant, il est indéniable que l'UE a contribué à 'inspirer' ledit processus, et qu'elle s'active désormais à le soutenir, notamment par le biais de l'appui à des initiatives comme la Facilité Paix ou le Mécanisme africain de revue par les pairs (MARP). Surtout, la *Stratégie UE-Afrique* et le partenariat euro-africain subséquents élèvent l'UA au rang d'interlocuteur légitime et privilégié, ce qui en retour permet de légitimer le niveau de gouvernance 'européen' au sein de l'UE.[3841] Ainsi, la promotion de l'intégration régionale *« allows the EU to pursue the larger goal of influence as an international actor »*,[3842] en affirmant sa propre unité face à des interlocuteurs qu'elle contribue à 'modeler' tant par ce qu'elle *est* (son propre modèle d'intégration régionale) que par ce qu'elle *fait* (la diffusion du modèle par la politique de développement).

3835 Notamment : BICCHI Federica. « 'Our size fits all' : normative power Europe and the Mediterranean », *Journal of European Public Policy*, 2006, vol 13, n°2, p.286-303.
3836 HOLDEN Patrick. *In search of structural power. EU aid policy as a global political instrument*, 2009, p.187.
3837 MICHEL Louis. *La valeur ajoutée de l'Union européenne.* Crisnée, 18 novembre 2005.
3838 SICURELLI, « A contested model and partner… », *op cit*, p.358.
3839 Voir le site de l'Union africaine : http://www.africa-union.org/
3840 MANNERS Ian. "The symbolic manifestations of the EU's normative role in world politics", in ELGSTRÖM, SMITH (eds). *The European Union's roles in international politics…op cit,* p.77.
3841 Voir *supra*, Chapitre II, Seconde partie, Titre I/C : Un catalyseur d'intégration. Afin de sceller le partenariat, une délégation de la CE (le Président Barroso et les Commissaires Frattini, Grybauskaité, Kallas, Kovács Kyprianou, Michel, Mandelson, Piebalgs, Potocnik, Spidla, et Wallström) s'est rendue à Addis-Abeba en octobre 2006.
3842 FARRELL Mary. "EU policy towards other regions: policy learning in the promotion of regional integration", *Journal of European Public Policy*, December 2009, vol 16, n°8, p.1179.

De même, *« the politicization of development policy parallels the evolution of the EU as an international actor »*.[3843] Comme nous l'avons vu dans notre premier chapitre, la politique communautaire, fondée initialement sur le principe de non-interférence, s'est faite plus politique au fil de l'évolution des relations internationales et de l'affirmation du volet externe de la construction européenne. Le Traité de Maastricht consacre simultanément l'ambition internationale de l'Union et la politisation de sa coopération au 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'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales »*.[3844] L'évolution de la relation UE-ACP est symbolique de ce changement : après l'introduction de la première conditionnalité politique dans la Convention de Lomé IV en 1989, l'Accord de Cotonou en 2000 prévoit des sanctions allant juqu'à la suspension de l'aide au titre de l'article 96,[3845] et la révision de 2005 amende l'Accord dans un sens encore plus politique.[3846] Globalement, il est affirmé dans le *Consensus* que *« les objectifs [de promotion de la démocratie, de la bonne gouvernance, et du respect des droits de l'homme] seront poursuivis dans tous les pays en développement et appliqués à la composante aide au développement de toutes les stratégies communautaires de coopération avec les pays tiers »*.[3847] Les échos du terrain confirment cette politisation de l'action communautaire. L'évaluation menée par le MOPAN conclut ainsi que *« the EC is perceived generally as an active and strong player in policy dialogue with the governement »*, ce qui constitue(rait) sa principale force.[3848] D'après un(e) coopérant(e) bilatéral(e) en poste au Maroc, *« la Commission est le plus politisé de bailleurs, bien plus que la Banque mondiale, et plus que les États membres…voire plus que les Etats-Unis »*.[3849]

Cependant, l'évolution ne se limite pas à la Communauté. C'est bien l'UE dans son ensemble, individuellement et collectivement, qui s'investit dans un *« dialogue politique approfondi »* préconisé par le *Consensus* : *« dans le cadre du dialogue mené par les États membres et les institutions de l'Union européenne (…) le respect de la bonne gouvernance, des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit feront l'objet d'une évalutation régulière »*.[3850] Comme nous l'avons vu, ces concepts font l'objet d'une (ré)interprétation qui s'inscrit dans la transmission d'un modèle et de valeurs

---

[3843] HADFIELD Amelia. « Janus advances ? An analysis of EC development policy and the 2005 amended Cotonou partnership agreement », *European Foreign Affaires Review*, 2007, vol 12, n°1, p.42.
[3844] *Version consolidée du TCE…op cit*, Article 177§2.
[3845] Voir *supra*, p. 390.
[3846] Outre les dispositions sur la CPI déjà évoquées, l'on peut citer l'introduction de l'Article 11a sur la *« Lutte contre le terrorisme »* et de l'article 11b sur la *« Coopération dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive »*.
[3847] *Consensus…op cit*, §42.
[3848] MOPAN. *The annual MOPAN Survey…op cit*, 2008, p.54.
[3849] Conversation informelle avec un(e) membre de l'AFD, 2009.
[3850] *Consensus…op cit*, §17.

spécifiquement 'européens'.[3851] Ladite transmission est facilitée par la conjonction de deux évolutions : la centralité conférée au concept de « gouvernance » dans le nouveau 'consensus' international, et le recours croissant à l'aide budgétaire. Comme le souligne Cooper, *« aid theology today increasingly emphasises governance. If states wish to benefit, they must open themselves up to the interference of international organisations and foreign states »*.[3852] L'interférence est d'autant plus poussée lorsque l'aide est fournie par le biais de l'appui budgétaire. Selon la Commission (qui recourt tout particulièrement à cette modalité), *« l'appui budgétaire permet à un donateur de soutenir un agenda de bonne gouvernance, en appuyant les institutions de l'État partenaire, notamment dans le domaine des finances publiques »*.[3853] Dans ce cadre, *« l'appui budgétaire offre au donateur un droit de regard et de dialogue/d'appréciation sur l'entiereté du budget national du pays partenaire »*.[3854] Dès lors, ainsi que s'en inquiète la coalition d'ONG Coordination Sud, *« les bailleurs de fonds deviennent des acteurs à part entière de la définition des politiques publiques »*.[3855] Or, nous l'avons vu, l' « Europe » s'investit de façon croissante tant dans le dialogue politique (en particulier dans le cadre de l'Initative Fast Track) que dans l'appui budgétaire (au sein de groupes de bailleurs où elle est majoritaire). Si la montée en puissance du dyptique gouvernance/aide budgétaire est problématique du point de vue de la souveraineté des pays bénéficiaires, elle est donc éminemment favorable à la transmission du modèle et des valeurs de l'UE, et à l'exercice de sa puissance « qui modèle ».

Jusqu'ici, nous avons abordé cette notion sous l'angle empirique ; il convient pour conclure de la rattacher au débat théorique. Plusieurs concepts peuvent être mobilisés ; nous en mentionnerons trois en particulier. La « puissance normative » d'abord, définie par Manners comme *« the ability to define what passes for 'normal' in world politics [by] redifining international norms in its own image »*.[3856] La politique de développement est spécifiquement mentionnée comme instrument de diffusion de la norme, notamment par le biais de la *« transference »* conditionnelle de l'aide.[3857] En effet, la norme joue un rôle central dans la politique de développement de l'UE, de la promotion de l'abolition de la peine de mort à l'inclusion des « questions de Singapour » dans les APE. Selon le Commissaire Michel, *« l'approche de l'UE est unique en ce qu'elle est une 'puissance globale mais douce', qui s'appuie sur la norme, la règle, et l'exemple dans son approche du développement »*.[3858]

3851 Voir *supra*, Chapitre III, Première partie, Titre II/C : L'affirmation d'une identité européenne
3852 COOPER Robert. "The Post-Modern State", *in* LEONARD Mark (ed). *Re-ordering the world*, 2002, p.18.
3853 COMMISSION EUROPÉENNE. *L'appui budgétaire. Et si on essayait le respect et la confiance ?*, 2008, p.21.
3854 *Ibid*, p.21.
3855 COORDINATION SUD. *La programmation du 10ème Fonds européen de Développement en Afrique de l'Ouest. Vers une démocratisation des relations ACP/UE ?* Avril 2009, p.11.
3856 MANNERS. "Normative power Europe: a contradiction in terms?"…*op cit*. Voir *supra*, p.19-21.
3857 *Ibid*, p.245.
3858 MICHEL Louis. *Inégalité mondiale : un défi posé à la mondialisation*. Palais d'Egmont, Bruxelles, 17 mars 2008, p.9.

Une autre manière d'aborder la question consiste à envisager l'impact de l'UE sur ses partenaires comme une forme d' *« external europeanization »*.[3859] Émerge ainsi une nouvelle facette du processus d'européanisation analysé dans notre second chapitre : l'*« Europeanization as exporting forms of political organization and governance that are typical and distinct for Europe beyond the European territory »*.[3860] En ce sens, la politique de développement sert d'instrument à l'européanisation du monde, c'est-à-dire à sa transformation sous influence -et à l'image- européenne.

Une troisième approche nous semble particulièrement féconde : il s'agit de considérer la politique de développement comme un instrument de la *« structural diplomacy »* de l'Union.[3861] D'après Keukeleire, *« structural diplomacy is based on the various strategies and partnerhips the EU has with other regions in the world, and is aimed at promoting structural long-term changes in these regions »*.[3862] Le concept est utile en ce qu'il est très inclusif. D'abord, il promeut une interprétation de la diplomatie européenne qui transcende l'*« apartheid »*[3863] des piliers, et réhabilite l'ensemble des instruments de l'action extérieure. Ensuite, il mobilise différentes interprétations de la puissance (*structural power*, *soft power*, *the power of socialization*) *« which refer to the attractiveness of a state's ideology and ideas to other states, the capability to shape and determine the structures, rules, and insitutions within which other states operate, and the capability to influence other states to the extent that they internalize the norms and values of the EU »*.[3864] Enfin, cette diplomatie vise à la poursuite de *« milieu goals »* plutôt que de *« possession goals »*,[3865] et à la défense de *« far-sighted interests »* plutôt que de *« myopic self-interests »*.[3866]

Tout ceci 'colle' particulièrement bien à la politique de développement de l'UE. D'ailleurs, *« typical of the EU's structural foreign policy is its heavy dependence on the economic and financial instruments of the first pillar »*.[3867] Ces instruments servent donc à modeler l'environnement international de l'UE, non seulement 'à son image', mais également de manière à ce qu'il soit plus propice à l'accomplissement de son intérêt 'éclairé' sur le long-terme. D'après Moravcsik par exemple, la politique de développement fait partie de la *« distinctive contribution of the uniquely*

3859 Voir notamment : BÖRZEL Tanja. *The transformative power of Europe reloaded. The limits of external europanization*. Working Paper n°11, February 2010, 31p. Projet « The transformative power of Europe » : www.transformeurope.eu
3860 OLSEN. *The many face of Europeanization…op cit*, p.3.
3861 KEUKELEIRE Stephan. "The European Union as a diplomatic actor: internal, traditional and structural diplomacy", *Diplomacy and Statecraft*, 2003, vol 14, n°3, p.31-56.
3862 KEUKELEIRE, *op cit*, p.31-32.
3863 L'expression est de Martin HOLLAND. Voir *supra*, p. 24, 88.
3864 KEUKELEIRE, *op cit*, p.46. La définition de la puissance structurelle emprunte à Strange : *« The power to shape and determine the structures of the global political economy within which other states, their political institutions, their economic entreprises and (not least) their scientists and other profession people have to operate* [STRANGE Susan. *States and Markets*. London : Pinter, 1994 [2nd ed], p.24-25]. L'on pourrait rattacher la *« power of socialization »* à « l'européanisation externe ».
3865 WOLFERS Arnold. *Discord and collaboration: essays on international politics*, 1962, p.6-73.
3866 KEOHANE Robert. *After hegemony : cooperation and discord in the world political economy*, 1984, p.120-125.
3867 KEUKEILERE, *op cit*, p.49.

European instruments of 'civilian power' to world peace »,[3868] un « bien commun » dont l'UE bénéficie.[3869] Néanmoins, l'on tend à sous-estimer cette contribution, *« because it is nearly invisible ».*[3870] En effet, le concept de *« structural diplomacy »* nous permet de faire le lien avec le 'problème d'image' de l'UE, et particulièrement de sa politique de développement. Par essence, le « développement » est un processus de transformation, à la fois profonde et lente. Dès lors, les politiques visant à le favoriser *« mostly have impact on the long term, are less visible, difficult to analyze, and therefore recognize barely or not at all as a real foreign policy ».*[3871] La politique de développement ne peut donc que souffrir d'un déficit chronique de visibilité, ses 'succès' (aussi bien mis en scène soient-ils) étant bien moins spectaculaires que ses échecs (les souffrances infinies des *« damnés de la terre »*).[3872] Cependant, la capacité de l'UE à exercer par le biais de cette politique une influence structurelle sur le monde qui l'entoure ne doit pas être négligée[3873] : les NEM, figurant encore tout récemment parmi les principaux bénéficiaires de l'APD européenne,[3874] en constituent le meilleur exemple.

****

[3868] MORAVCSIK Andrew. "The quiet superpower", *Newsweek,* 17 June 2002.
[3869] Et dont la promotion est la vocation première : *« faire l'Europe c'est faire la paix »* (en Europe et hors d'Europe).
[3870] MORAVCSIK. "The quiet superpower", *op cit.*
[3871] KEUKEILERE, *op cit*, p.46.
[3872] Expression issue de l'*Internationale* et popularisée par Fanon [FANON Frantz. *Les damnés de la terre*, 1961, 376p].
[3873] À cet égard, l'on peut se référer au récent ouvrage d'Holden [HOLDEN. *In search of structural power. EU aid policy as a global political instrument…op cit*, 2009], qui tire un bilan nuancé de la puissance structurelle de l'UE *par* le développement (mais il se limite aux politiques communautaires).
[3874] Voir *supra*, pp.77-82 et p.187.

CONCLUSION GÉNÉRALE

« Why does Europe do development cooperation at Community level ?
The individual member states do their part, so why do we also do it together ?
The answer is that it is simply a projection of the values on which European cooperation has been founded.
These are the same values we want to project into the world, and our own self-perception makes it natural for us to do these things.
There is a strong moral aspect in this, but there is also an ideology and some enlightened self-interest ;
promoting stability, cooperation and prosperity in the world we are also part of making it a better world for us to live and work in ».[3875]

Le « don » comme instrument de puissance

En introduction de cette recherche, nous avons qualifié l'émergence de l'aide publique au développement sur la scène internationale de (r)évolution. En effet, il s'agit d'une *« specific type of practice that is categorically distinct from the type of practices normally analysed in international relations theory : it is a* ***gift*** *extended from one country to the next ».*[3876] Ce « cadeau », dont le financement émane d'États (puisque l'on s'intéresse à l'aide *publique*), peut être « donné » directement par ces derniers, ou vectorisé par des biais collectifs, comme c'est le cas au travers de l'Union. Selon Mitrany, l'aide est en effet *« la première idée moderne qui donne un fondement, naturel et inévitable, à l'action commune ».*[3877] C'est donc cette action commune, dans le cadre européen, qui a fait l'objet de notre travail.

Notre analyse a cherché à montrer comment une politique de développement singulière, fondée sur un « don » inédit et menée collectivement par « 27+1 » acteurs, permet à l'Europe de renforcer sa construction et de se projeter dans le monde. En se plongeant dans ses coulisses, nous avons entrepris de mettre en lumière le rôle politique d'une aide qui fait l'objet de multiples usages. Ce faisant, nous avons soutenu que la politique de développement doit être envisagée non comme le simple appendice charitable ou bras compatissant de la 'haute' politique étrangère, mais comme une partie intégrante de cette dernière. En effet, si la politique de développement est indissociable d'une 'vocation' solidaire sous-jacente, il n'en demeure pas moins qu'elle est investie de nombreuses 'missions' visant à servir des intérêts variés, des plus utilitaristes aux plus 'éclairés'.

[3875] NIELSON Poul. *Fighting poverty and promoting development : the EU strategy*, Tokyo, 23 January 2001.
[3876]HATTORI Tomohisa. « The moral politics of foreign aid », *Review of International Studies*, 2003, 29, p.232. Emphase de l'auteur. Notons que l'APD est constituée dons et de prêts (avec un element de libéralité d'au moins 25%). Certains bailleurs, au premier rang desquels la Commission, ne recurrent qu'exclusivement aux dons.
[3877] MITRANY, *op cit*, p. 218.

Pour comprendre cette *« dialectique complexe de l'intérêt et du désintéressement »*[3878] il convient de se pencher sur la spécificité du phénomène à la fois moral et potentiellement pervers du don. D'après Mauss,[3879] le don doit être compris comme un *« fait social total »*, caractérisé par la triple obligation de *« donner, recevoir, rendre »*. Dans ce cadre, l'*« obligation à rendre »*[3880] découle du fait que *« le don non-rendu rend encore inférieur celui qui l'a accepté, surtout lorsqu'il est reçu sans esprit de retour »*.[3881] Ainsi, *« privilégier la première phase ne peut qu'aboutir à un déséquilibre entre les acteurs impliqués dans l'acte de don »*,[3882] car *« la main qui donne est au-dessus de la main qui reçoit »*.[3883] Lorsqu'on l'envisage sous cette perspective, l'introduction du don dans les relations internationales contribue à accroître -et non à résorber- les déséquilibres entre un « Nord » (les 'développés') qui donne, et un « Sud » (les 'sous-développés' ou 'en voie de développement') qui reçoit.

Les évolutions récentes, sur le fond comme sur la forme, s'inscrivent en apparence dans une tentative de rééquilibrage des relations. D'abord, le langage du développement a été 'corrigé' : désormais, il convient d'évoquer la *« coopération au développement »* plutôt que *« l'aide »* ou *« l'assistance »* ; de même, il est préférable de faire référence aux *« partenaires »* et non plus aux *« bénéficiaires »*. Ensuite, la consécration du principe de *« responsabilité mutuelle »* (Déclaration de Paris) ou *« partagée »* (Consensus) semble marquer le passage d'une relation hiérarchique (la responsabilité coloniale, le « fardeau de l'homme blanc ») à une relation égalitaire, ou du moins mutuelle. Enfin et surtout, la valeur des 'contre-dons' offerts par les pays en développement est montée en flèche. En effet, dans un monde (perçu comme) toujours plus interdépendant, *« notre survie [*du « Nord »*] passe par un autre développement du Sud »*.[3884] Dès lors, le don devient vital, car les contre-dons tangibles et intangibles qui en sont attendus s'inscrivent dans une tentative de *« response to increasing risks related to globalization and the collective perception of insecurity »*.[3885] Plongé dans une globalisation de plus en plus 'menaçante', le « Nord » (et *a fortiori* de l' « Europe ») a besoin du « Sud » pour assurer la production et de la protection de biens publics mondiaux -la sécurité, la santé, l'environnement... La doctrine de l'"intérêt éclairé' infuse ainsi toute la rhétorique du développement, à commencer par le Consensus européen : *« Lutter contre la pauvreté dans le monde n'est*

3878 CHARNOZ, SEVERINO, *op cit*, p.41.
3879 MAUSS Marcel. « Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques », in *Sociologie et anthropologie*. Paris : PUF, 1968 [1923-1924], 4ème ed. p.146-279.
3880 *Ibid*, « Du don et de l'obligation à rendre », p.145-153.
3881 *Ibid*, p.258.
3882 GABAS. *Nord-Sud : l'impossible coopération ?...op cit*, p.17.
3883 Proverbe africain souvent cité dans la littérature de l'aide. À l'époque de la négociation de Lomé I, le Président Senghor plaidait pour un 'contre-don' (des préférences asymétriques mais réciproques) car il estimait que *« the Associates' willingness to offer Europe something in return for what they get is all that keeps them from being beggars at the EEC's door »*. [« Adieu, Yaoundé », *The Economist*, 31/03/73].
3884 SEVERINO Jean-Michel. « Notre survie passe par un autre développement du Sud », *La Tribune*, 21/08/09.
3885 COHEN Daniel, JACQUET Pierre. "EU development policies at a crossroads. Whither from here?", *Discussion paper prepared for the Ermenonville Seminar on 'European aid architecture: opening the debate'*, December 18-19 2008, p.2.

pas seulement un impératif moral : cela contribuera aussi à édifier un monde plus stable, plus pacifique, plus prospère, et plus juste, témoin de l'interdépendance entre les pays riches et les pays pauvres qui le composent ».[3886] A priori donc, la perception d'une interdépendance croissante entre le « Nord» et le « Sud » confère à ce dernier un rôle à part entière, son (in)capacité à se développer contribuant de manière déterminante à l'(in)stabilité mondiale.

Pourtant, cette évolution dans le telos du développement[3887] semble paradoxalement s'accompagner d'un renforcement de l'ascendant des donateurs dans la praxis. Le 'don', qui demeure plus tangible et politiquement instrumentalisable que le 'contre don', permet en effet de promouvoir l'*« autre développement »*[3888] d'un « Sud » 'modelé' par la politique de développement. Comme le souligne Mauss, *« la chose reçue n'est pas inerte. Même abandonnée par le donateur, elle est encore quelque chose de lui. Par elle, il a prise sur le bénéficiaire, comme par elle, le propriétaire a prise sur le voleur ».*[3889] Chaque don est ainsi emprunt des caractéristiques et préférences de son donateur, qui transfère bien plus que de simples flux financiers. La transmission du « modèle européen » s'intègre parfaitement à cette théorie de l' *« esprit de la chose donnée »,*[3890] qui imprègne le bénéficiaire de l'*« essence »*[3891] du donateur. Cela est d'autant plus vrai que le donateur Europe(s) n' « abandonne » pas son don. Il intervient sur le terrain auprès des bénéficiaires et interfère, sous couvert d'une relation de partenariat fondé sur le « dialogue politique », dans leurs affaires internes.[3892]

A cet égard, il est intéressant de remarquer que la projection externe du modèle européen reflète son processus de construction interne. Comme le remarque Cooper, *« the European Union has become a highly developed system for mutual interference in each other's domestic affairs, right down to beer and sausages ».*[3893] L'on pourrait ainsi suggérer que la distorsion des perceptions -les Européens considérant qu'ils 'proposent', les bénéficiaires estimant qu'ils 'imposent'- dérive partiellement de rapports vastement différents à la souveraineté. D'un point de vue européen, il est devenu 'normal' (bien que cela provoque toujours des réactions virulentes) que « Bruxelles » et les autres États membres exercent un droit de regard sur pratiquement tous les domaines d'exercice d'une

---

[3886] *Consensus…op cit*, §1. Voir également la citation du Commissaire Nielson en exergue de cette Conclusion.
[3887] Dont il convient en outre de limiter la 'nouveauté' : comme nous l'avons vu dans notre premier chapitre, l'interdépendance (sous diverses conceptions et formes) a toujours été au cœur du discours de l'aide.
[3888] Référence à la citation de Séverino dans le paragraphe précédent.
[3889] MAUSS, *op cit,* p. 159.
[3890] *Ibid*, p.157.
[3891] *Ibid*, p.161.
[3892] A cet égard, le don relève dans une certaine mesure de la *« violence symbolique »* bourdieusienne, définie comme le *« pouvoir d'imposer des significations comme légitimes en dissimulant les rapports de force qui sont au fondement de sa force ».* [BOURDIEU Pierre, PASSERON Jean-Claude. *La reproduction : éléments pour une théorie du système d'enseignement.* Paris : Les Éditions de Minuit, 1970, 283p]. L'on pourrait d'ailleurs rapprocher cette définition de celle de la puissance normative, qui repose sur le *« pouvoir d'imposer »* par des moyens 'doux'*(«dissimulés »)* sa propre définition *(« signification »)* de ce qui est 'normal' *(« légitime »).*
[3893] COOPER. *The Post-Modern State…op cit*, p.18.

souveraineté désormais « partagée ». Cette immixtion généralisée et mutualisée constitue le fondement même de ce que le Président Barroso décrit comme *« our Kantian order [which] represents the triumph of reconciliation over revenge, of cooperation over chaos, of law over violence ».*[3894] Auto-perçu comme un 'exemple', le modèle européen a vocation à être diffusé, y compris par le biais de mécanismes qui reflètent son interprétation 'post-moderne' d'une souveraineté cardinale mais pas inviolable. L'on ne peut donc dissocier la politique de développement de l'UE d'une certaine ambition missionnaire, fondée sur la conviction que *« l'Europe a le devoir d'indiquer le chemin ».*[3895]

Cette ambition 'civilisatrice' ne doit cependant pas être réduite à une quête de puissance et de domination ('douce'). Elle relève également d'une *« role conception »* à teneur morale :

> *« L'Union européenne souhaite être un bon citoyen du monde et refléter les valeurs de solidarité et de cohésion chères aux Européens, ce qui explique pourquoi l'Europe est le plus grand fournisseur d'aide au développement et d'aide humanitaire au monde ».*[3896]

Par-delà l'inévitable embellissement de la prose officielle, nos recherches semblent démontrer que cette conception est cognitivement ancrée dans la psyché collective des acteurs de l' « Europe du développement », des responsables politiques à l'opinion publique, en passant par la société civile. Fondamentalement, les Européens se reconnaissent, ou du moins aspirent à se reconnaître, dans une *« Europe acteur global, responsable et solidaire »*[3897] qui *« apporte de l'humanité au monde ».*[3898] L'action européenne dans le développement participe ainsi de l'affirmation d'une identité altruiste, qui contribue à légitimer le projet européen tant auprès des citoyens de l'UE que du « monde ».

La politique de développement s'impose donc comme une composante essentielle- et souvent sous-estimée- de l'action extérieure européenne. L'acteur international « Europe » est né et s'est construit grâce à cette politique, qui lui fournit une niche et un terrain d'expérimentation. Hybride fondée sur un « don » qui ne relève *« ni de la prestation purement libre et purement gratuite (…)ni de l'échange purement intéressé de l'utile »*,[3899] elle permet à l'Union européenne -par le biais d'instruments à la mesure de sa puissance (essentiellement) civile- de s'affirmer sur la scène internationale, d'avoir un impact structurel sur son environnement, et d'accomplir la vocation morale consubstantielle à sa construction.

[3894] BARROSO. *Leading by example….op cit.*
[3895] MICHEL Louis. *Inégalité mondiale : un défi posé à la mondialisation*. Bruxelles, 17 mars 2008.
[3896] RAPPORT EUROPÉEN SUR LE DÉVELOPPEMENT. *Guide des citoyens sur le Rapport européen sur le Développement 2009 : Vaincre la fragilité en Afrique, une nouvelle approche européenne*, 2009, p.4.
[3897] *Programme de la Présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne, 1er janvier 2010-30 juin 2010*, p.1.
[3898] COLONNA Catherine, LAMALFA Giorgio, NAVARRO Alberto [alors Ministres française, italien et espagnol des affaires étrangères et/ou européennes]. "Portes ouvertes sur l'Afrique", *Libération*, 21/10/05.
[3899] MAUSS, *op cit*, p.267.

L'émergence d'une politique collective

En menant une analyse sur le temps long (1957-2010), nous avons voulu replacer cette politique cruciale dans le contexte plus large de la construction européenne, afin de mettre en lumière son rôle pionnier. En combinant cette perspective historique à une focalisation sur une période plus restreinte (2000-2010),[3900] nous avons parallèlement cherché à éclairer le processus incrémental de transition (encore embryonnaire) d'une politique *communautaire* à une politique *européenne*. Sur cette période, alors que le projet européen traverse une grave crise de légitimité (de la démission de la Commission Santer aux doubles « non » à la Constitution) et que la capacité de l'Union à agir à l'international est profondément remise en cause (suite à son implosion durant la crise irakienne), la politique de développement semble évoluer à contre-courant. En témoigne la remarquable accélération de son processus d'intégration, ou plutôt d'européanisation :

VERS « PLUS D'EUROPE » DANS LE DÉVELOPPEMENT : GRANDES ÉTAPES [3901]	
1992	Traité de Maastricht - Institutionnalisation de la coopération au développement : compétence partagée, objectif de lutte contre la pauvreté, introduction de l'impératif de cohérence ainsi que de l'obligation de coordination et de complémentarité entre les politiques de la Communauté et les États membres (« 3C »).
2000	Réforme de la politique communautaire - *Déclaration du Conseil et de la Commission sur la Politique de développement de la Communauté* - Création d' EuropeAid, en charge de la mise en œuvre - Processus de déconcentration : renforcement des pouvoirs et de l'autonomie des délégations - Documents de programmation uniformisés (Documents de stratégie pays/région) - Lancement du rapport annuel sur la politique communautaire
2002	Engagements financiers de Monterrey : - ratio collectif (UE) d'APD/RNB de 0.39% en 2006 - ratio individuel (EM) minimum de 0.33% en 2006
2000-2020	Accord de Cotonou régissant la relation UE-ACP pour 2000-2020 -Approche intégrée : aide -commerce- dialogue politique -Renforcement des dispositions sur le dialogue politique : la violation des éléments essentiels et/ou fondamentaux (articles 8 et 9) peut faire l'objet de sanctions (articles 96 et 97) - le 10ème FED (2008-2013) est doté d'un budget de 22.7 milliards€ Dans le cadre du partenariat UE-ACP, création d'instruments innovants : - la Facilité Paix, instrument du nouveau cadrage paix/sécurité (2003) - les Facilités pour l'eau (2004), l' énergie (2005), les migrations (2009), les catastrophes naturelles (2005) - le Fonds fiduciaire infrastructures (2006) qui inspire la Facilité d'Investissement pour le voisinage (2008) - les Contrats OMD (2008) - L'initiative pour la Gouvernance et sa 'tranche incitative' (2006) - Les Accords de Partenariat Économique (APE) en cours de négociations
2005	Accord sur des cibles financières pour l'UE, dans le prolongement des engagements de Monterrey : - 0.39% pour 2006 - 0.56% pour 2010 (0.17% pour l'UE12) - 0.7% pour 2015 (0.33% pour l'UE12) - 50% des nouveaux fonds destinés à l'Afrique Rôle de surveillance de la Commission, qui publie un rapport annuel sur le suivi des engagements.

[3900] Ou 1992-2010, si l'on considère que les évolutions analysées dans la dernière décennie sont en fait le produit (retardé) du Traité de Maastricht.

[3901] Ce tableau est traduit, adapté et enrichi à partir de : GAVAS Michaela. *The evolution of EU development cooperation: Taking the change agenda forward*, ODI Conference Paper, April 20th 2009, p.9.

2005	Adoption du *Consensus européen pour le développement* par le Conseil, la Commission et le Parlement. Comporte deux parties : la première sur la *« Vision de l'UE pour le développement »,* la seconde sur la *« Politique de développement de la Communauté européenne »*. Consolide cinquante ans d'acquis incrémental.
2005	Adoption de la *Stratégie de l'UE pour l'Afrique*, *« stratégie de l'ensemble de l'UE en faveur de l'Afrique toute entière »*
2005-	Professionnalisation et intensification de la « mise en scène » de la politique de développement de l'UE
2006	Lancement du 'paquet avril' pour une *« aide de l'UE plus importante, plus efficace, et plus rapide »* - suivi des engagements et amélioration de la prévisibilité de l'aide - instauration du cadre commun de programmation et des 'feuilles de route' de l'UE - développement d'activités communes telles le cofinancement - déliement et alignement sur les pays partenaires - lancement de l'Atlas des donateurs…
2006	Consensus sur une *« approche harmonisée »* de la gouvernance au sein de l'UE
2007	Réforme et rationalisation des instruments de l'assistance extérieure dans le cadre des *Perspectives financières 2007-2013*. Six nouveaux instruments : l'ICD, l'IEVP, l'IAP, l'IFS, l'IEDDH et l'ICI. Le FED reste hors du budget.
2007	*Communiqué de Petersberg sur la politique européenne de développement* pour marquer le cinquantenaire
2007	Adoption du *Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*
2007	Publication par la Commission du premier *Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques pour le développement*.
2007	Approfondissement du partenariat stratégique UE-Afrique : Stratégie conjointe et plan d'action
2008	Débuts de l'Alliance mondiale contre le changement climatique
2009	La Commission publie le second rapport biannuel sur la cohérence des politiques et propose une *« approche de toute l'Union »* sur la cohérence.
2009	Lancement du *Rapport européen sur le Développement,* dont le premier opus est publié en octobre.
2009	Ratification et entrée en vigueur du Traité de Lisbonne

Il convient bien sûr d'aborder ce changement avec précautions : comme le rappelle Elias, *« un processus massif d'intégration va de pair avec de nombreux mouvements partiels de désintégration ».*[3902] C'est ce que nous avons cherché à mettre en lumière en déconstruisant les dynamiques contradictoires d'une européanisation aux multiples facettes, processus d'intégration par essence ambivalent dans la mesure où il est condamné à l'entre-deux. En effet, bien que la pertinence du niveau d'action européen soit désormais à la fois articulée rationnellement et intériorisée cognitivement par les acteurs de l'Europe du développement, *« the mood favours using the EU as a platform for coordination rather than centralisation ».*[3903] Dès lors, le défi consiste à faire fonctionner le système à « 27+1 » :

« The objective is not to formulate in any centralized way a single EU development policy, but to share, put in coherence, and coordinate all development actions undertaken in a decentralized way by all the actors of the European aid system around strategic objectives that would be mutually formulated and accepted ».[3904]

En ce sens, bien que les compétences et les modes de décisions -et donc les marges d'autonomie respectives- varient en fonction des domaines spécifiques, la fabrication de la politique de développement peut être envisagée comme un espace-test pour l'européanisation des autres politiques de l'UE, *a fortiori* extérieures. Toutes proportions gardées, nous avons en effet

[3902] ELIAS. *La société…op cit*, p.218.
[3903] EUROPEAN THINK-TANKS GROUP [ODI, DIE, FRIDE, ECDPM]. *New Challenges, New Beginnings – Next Steps in European Development Cooperation*, February 2010, p.XIX.
[3904] COHEN Daniel, JACQUET Pierre. "EU development policies at a crossroads. Whither from here?", *Discussion paper prepared for the Ermenonville Seminar on 'European aid architecture: opening the debate'*, December 18-19 2008, p.8.

cherché à démontrer que la répartition formelle des compétences importe moins que la manière dont les acteurs l'interprètent et l'exploitent. D'une part, par le biais de stratégies détournées d'influence, les États membres investissent et s'approprient un *policymaking* communautaire qui confère des espaces d'expression à leur diversité ; d'autre part, faisant preuve d'un leadership ingénieux et conciliatoire, la Commission, par la voix d'un DG DEV entreprenante, galvanise le processus consistant à faire émerger de l'unité à partir de cette diversité. Loin de Bruxelles, les « 27+1 » s'emploient également à deviser sur le terrain des modes de « faire-ensemble » qui permettent de concilier influence européenne et efficacité globale, le « nous » européen devant trouver sa place face à des tiers disrupteurs et des partenaires méfiants. Tranchant avec l'image d'Epinal d'États membres victimes de Bruxelles et d'une Commission sclérosée, les contours d'un modèle de gouvernance collective sont timidement esquissés. L'étude de la politique de développement laisse ainsi entrevoir des solutions de contournement des limites inhérentes à la gouvernance d'une politique vouée à n'être que partiellement européanisée. Dans ce cadre, il ne paraît donc pas exagéré d'affirmer que l' « Europe » se construit par le « Sud » : afin de saisir les opportunités, de répondre aux attentes et de parer aux menaces (perçues) émanant des pays en développement, l'Union s'emploie à renforcer son propre processus d'intégration, l'interne étant ainsi approfondi et consolidé par le détour externe.

Cependant, la portée et l'avenir de ce processus demeurent pour le moins incertains. Nous avons tenté dans notre travail d'éviter de (trop) sombrer dans le cliché consistant à caractériser chaque étape de « cruciale » et chaque moment de « carrefour ». Comme nous l'avons déjà souligné,[3905] le temps communautaire est ainsi fait qu'en l'absence de point d'arrivée, l'importance du moment présent est en permanence exacerbée. L'incertitude dans laquelle le projet européen est nimbé favorise également la floraison d'exercices de futurologie, chacun s'essayant à prédire son évolution. Le domaine du développement n'est pas épargné : la littérature est parsemée de proclamations dramatisant l'enjeu présent, et échafaudant des scénarios futurs.[3906] Le mémorandum *New Challenges, New Beginnings. Next Steps in European Development Cooperation,*[3907] publié en février 2010 par un consortium d'instituts de recherche (DIE, ECDPM, FRIDE, ODI), illustre parfaitement cette tendance.

[3905] Voir *supra* Chapitre I, Troisième partie : Introduction.

[3906] Voir par exemple : MAXWELL Simon, ENGEL Paul. *Coopération au développement de l'UE à l'horizon 2010*. ODI, Document de réflexion n°48, 2003 [quatre scénarios : l'intégration, la compartimentalisation, la segmentation et l'individualisation] ; GRIMM Sven, LUNDSGAARDE Erik. *The future of European development cooperation: seeking global solutions or retracing a niche by 2020?,* DIIS Working Paper n°20, 2009 [trois scenarios : "*decay and failure to live up to a changing world*", *"impotence after seemingly having achieved what is desired"*, *" a globally active Europe"*].

[3907] EUROPEAN THINK-TANKS GROUP [ODI, DIE, FRIDE, ECDPM]. *New Challenges, New Beginnings -Next Steps in European Development Cooperation*, February 2010, 94p.

Bien que nous insistions sur la nécessité de relativiser la nouveauté des évolutions récentes -dans la mesure où elles s'inscrivent dans un processus de temps long caractérisé par la réinvention permanente d'un acquis pérenne- il nous faut concéder que la période actuelle est particulièrement propice à une réflexion sur le changement. En effet, *« Europe itself is at a cross-roads, emerging from an eight-year period of introspection »*[3908] avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en décembre 2009. Son accouchement dans la douleur marque véritablement une étape « cruciale », car si les traités sont faits pour être interprétés, leur importance ne doit pas pour autant être minimisée. Dans le domaine du développement, il y a un « avant » et un « après » Traité de Maastricht : sa portée symbolique (officialisation de l'existence et du rôle de la politique communautaire) et pratique (formalisation de l'objectif et du cadre de l'européanisation) est incontestable. De même, l'entrée en vigueur du nouveau Traité, qui coïncide en outre avec l'inauguration d'une nouvelle Commission, est susceptible d'avoir un impact majeur sur l'action extérieure de l'Union en général et sur la politique de développement en particulier. Cette perspective agite d'ailleurs les milieux européens du développement depuis plusieurs années.[3909] Parallèlement, les négociations sur la seconde révision de l'Accord de Cotonou ont abouti fin mars 2010,[3910] et la nouvelle mouture de l'Accord devrait être adoptée lors de la 35ème session du Conseil des Ministres ACP-CE à Ouagadougou en juin 2010. Il s'agit d'une étape importante, dans la mesure où la relation UE-ACP, parangon historique et pièce maîtresse de la politique communautaire, traverse une passe tumultueuse. À travers la détérioration de cette relation particulière, la question de la refondation du rapport de l' « Europe » au « Sud » est posée.

Dès lors, si la première décennie du Millénaire a été marquée par une accélération remarquable de l'édification d'une politique européenne de développement, la seconde semble augurer de changements significatifs. Sans prétendre se livrer à un (futile) exercice de prédiction, il convient donc d'achever notre réflexion en nous penchant sur les questions qu'ils soulèvent.

[3908] *Ibid*, « Preface ».

[3909] Les publications à ce sujet sont innombrables. Sans prétendre à un inventaire exhaustif, l'on mentionnera certaines des contributions récentes significatives (outre celles déjà citées) : SANTOPINTO Federico. *Le Traité de Lisbonne et l'action extérieure de l'Union européenne*, Les Rapports du GRIP, 2007, n°5, 24p ; BOND. *International development and the new EU Reform Treaty*, January 2008, 4p ; FRIENDS OF EUROPE. *L'aide au développement de l'UE entre-t-elle dans une nouvelle ère avec le Traité de Lisbonne?,* février 2008, 40p ; TROCAIRE. *The Lisbon Treaty: an opportunity to strengthen EU relations with developing countries*, Briefing Paper, May 2008, 8p ; KOEB Eleonora. *A more politicial EU external action. Implications of the Treaty of Lisbon for EU's relations with developing countries*, ECDPM In Brief n°21, June 2008, 16p ; GAVAS Michaela, MAXWELL Simon. *Options for architectural reform in European development cooperation*, ODI Policy Brief, July 2009, 11p ; ECDPM. *Report. Informal Senior officials meeting on the implications of the ratification of the Lisbon Treaty for EU development cooperation*, 16 September 2009, 10p ; GRIMM Sven. *The reorganisation of EU foreign relations: what role for development policies within the European institutional setup?,* DIE Briefing Paper 11/2009, 4p.

[3910] Le processus est lancé par le Conseil en février 2009 [6383/09. *Révision de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et révisé à Luxembourg le 25 juin 2005- Lettre de notification,* 11 février 2009].

Une Europe(s) éternellement en construction

Ce n'est en rien révolutionnaire de conclure que la capacité de l'Union à se projeter à l'international est éminemment dépendante de son degré de cohésion interne, c'est-à-dire de la solidité de sa construction. Sans conteste, *« one of the main obstacles to consistency and visibility stems from the current political reality of the EU as an incompletely integrated collection of independent Member States ».*[3911] Cette réalité politique est semble-t-il vouée à perdurer, la perspective d'une intégration de type fédéral relevant (du moins pour l'heure) de la chimère. Dans ce cadre d'européanisation sans communautarisation (exception faite de la politique commerciale), le Traité de Lisbonne vise à doter l'UE d'une architecture institutionnelle qui lui permette de mener à bien sa *« transformation graduelle d'une communauté plutôt tournée vers elle-même en un acteur plus ambitieux au niveau global ».*[3912]

À la lumière de cette ambition (ré)affirmée, le cadre de l'action extérieure est profondément réformé. Désormais dotée d'un Président du Conseil européen (le Belge Herman Van Rompuy) élu pour un mandat de deux ans et demi, l'Union acquiert la personnalité juridique, ce qui consacre 'officiellement' son statut d'acteur international. Surtout, la Britannique Lady Ashton inaugure le poste de « Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité » (HRAEPS) : investie d'une « double casquette », elle est chargée de superviser et de représenter l'ensemble de l'action extérieure de l'Union européenne, qu'elle soit intergouvernementale (casquette de Présidente du nouveau « Conseil Affaires étrangères ») ou communautarisée (casquette de Commissaire en charge des relations extérieures et de Vice-présidente de la Commission). Pour mener à bien sa mission, elle sera appuyée par le nouveau « Service européen pour l'action extérieure » (SEAE).

Ces changements tectoniques affectent directement la politique de développement, qui rejoint officiellement le giron de l'action extérieure de l'Union.[3913] Il est ainsi stipulé dans le Traité que *« la politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union ».*[3914] Cependant, la portée effective de cette 'consécration' et des nouveaux arrangements institutionnels dépendra *in fine* de la *« determination among Member states to make them work ».*[3915] En l'absence d'une « Europe » apte et disposée à les exploiter, *« even the best-designed instruments and structures will remain mostly ineffective ».*[3916]

[3911] COHEN, JACQUET, *op cit*, p.11.
[3912] QUEL FUTUR POUR L'AIDE COMMUNAUTAIRE ? *Note d'information : le Traité de Lisbonne*, 2008, p.2.
[3913] Le Chapitre du TFUE sur la « Coopération au développement » est intégré dans la Cinquième partie sur « L'Action extérieure de l'Union », qui *« repose sur les principes, poursuit les objectifs et est menée conformément aux dispositions générales visés au chapitre 1 du titre V du traité sur l'Union européenne ».*
[3914] *Version consolidée du TFUE…op cit*, Article 208.
[3915] GAVAS. *The evolution of EU development cooperation…op cit*, p.22.
[3916] *Ibid,* p.22.

L'« Europe » dans le développement présente un visage janusien. D'une part, son unité semble émerger, *dans* et *malgré* sa diversité. Davantage qu'une simple façade ou que l'incarnation d'un compromis *a minima*, le « consensus européen sur le développement » paraît désormais réel, tant au niveau politique (la « vision » commune) que pratique (l'embryonnaire mise en œuvre à l'échelle européenne). En dépit de leurs différences et de leurs divergences, les « 27+1 » joueurs trouvent un terrain toujours plus vaste d'entente, transcendant même par le biais d'une coopération incrémentale les rivalités les plus féroces (notamment entre la France et les *like-minded*, mais également entre les EM et la CE). D'autre part cependant, l'"unification' croissante de l'« Europe du développement » s'accompagne paradoxalement d'une diversification accrûe de ses « joueurs ». Au fil des élargissements successifs, de nouvelles préférences et traditions s'agrègent à un acquis déjà hybride, mettant au défi la « capacité d'absorption » d'une politique européenne devant les intégrer dans son incarnation commune (la multiplication des programmes géographiques et thématiques) et les accommoder dans sa production collective (la fabrication du consensus). La dynamique de l'élargissement aggrave ainsi potentiellement la fragmentation d'une « Europe » à l'unité toujours fragile. En outre, elle participe de l'institutionnalisation d'une « Europe du développement » à plusieurs vitesses.

En effet, les performances des bailleurs européens, qu'elles soient mesurées 'objectivement' (APD/RNB, *Commitment du Development Index*) ou 'subjectivement' (la réputation), varient considérablement. La crise financière risque de creuser encore davantage le fossé entre les 'bons' et les 'mauvais' élèves, leur engagement en faveur du développement étant mis au test de la (ré)affectation de ressources devenues (plus) rares.[3917] Surtout, cette distinction entre les 'bons' et les 'mauvais' est indissociable d'une fracture entre les 'inclus' et les 'exclus'. Très schématiquement, l' « Europe » est scindée en deux. D'un côté, l'on distingue un groupe d'acteurs (la Commission, les 'Grands', les LMCs, les 'intermédiaires', l'Espagne) qui, bien que caractérisés par des préférences divergentes et des performances inégales, participent activement à la création et à la mise en œuvre de la politique collective. De l'autre, les *foot-draggers* (l'Italie, la Grèce, les NEM)[3918] ne participent que marginalement et périphériquement au « jeu ».[3919] Le cas de l'Italie est particulier : ce presque 'Grand' semble s'auto-exclure par manque de volonté politique, ce qui

---

[3917] À ce sujet, l'on peut se reporter à : CONCORD. *Aidwatch update: EU aid in jeopardy?*, December 2009, 8p.

[3918] Certains EM gravitent entre ces deux groupes – c'est le cas notamment de l'Autriche et du Portugal dans le cas de l'UE15, et de la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie dans celui de l'UE12.

[3919] À cet égard, il est intéressant de noter que la Présidence tchèque de 2009 a initié avec la Commission le processus d'élaboration d'un *« European Transition Compendium »,* document qui *« will collect examples of best practice for the newer member states that would be useful for emerging and developing countries in transition».* L'objectif affiché est ainsi d'intégrer la « valeur ajoutée » particulière des NEM dans la politique de développement de l'UE. [CHIMBELU Chiponda. « Newer EU Member States add value to EU development policy », *Deutsche Welle*, 27/03/10].

a des conséquences dramatiques sur l'engagement financier collectif.[3920] À l'inverse, l'impact des NEM sur la crédibilité financière de l'UE est marginal, dans la mesure où ils ne représentent à eux douze qu'1.58% de son APD totale. Dans les deux cas cependant, le défaut d'intégration et de participation met à mal la viabilité d'un modèle européen en gestation. En effet ce modèle collaboratif, qui repose sur l'incitation (l'intérêt du « nous ») et la sanction (le *naming and shaming*), est éminemment tributaire de la coopération d'EM ayant intériorisé leur statut de 'pair' au sein d'un premier cercle européen.

Or, ce premier cercle demeure traversé par des conflits latents, et les 'pairs' qui le composent ne sont pas forcément perçus -et ne se perçoivent pas toujours- comme tels. À cet égard, le processus de négociation sur les compétences et la composition du futur SEAE est révélateur : qualifié de *« bras de fer »*[3921] ou de *« turf wars »*,[3922] il a le mérite de mettre en lumière les conflits persistants entre États membres d'une part, et entre ces derniers et la Commission d'autre part. En février 2010, les membres du groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie) font circuler à Bruxelles un document informel qui peut être interprété comme la salve d'ouverture de la fronde des exclus. Tenus à l'écart des 'marchandages' en cours, ils revendiquent un rôle (et des postes), et préviennent que *« the eventual lack of [member states'] involvement in shaping and implementing policies could lead to the loss of their interest in EU foreign policy and could even result in a widening gap between EU and national policies »*.[3923] Signe que la grogne est profonde, l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Grèce, la Lettonie, la Lituanie, Malte, le Portugal, la Roumanie et la Slovénie *« have broadly allied themselves with this position »*.[3924] Les Ministres des affaires étrangères chypriote, letton, lituanien et slovène réaffirment ensuite cette position en mars 2010, dans une lettre à la Haute Représentante Ashton : ils y écrivent que chaque État membre *« has to be adequately represented in the EEAS, as the sense of joint ownership is crucial »*.[3925] Le lien entre défaut d'intégration et d'appropriation est ainsi clairement explicité : les 'exclus' se distancent d'un « consensus » dans lequel ils ne se reconnaissent pas faute d'avoir pu réellement l'influencer, et menacent de ne pas appliquer les engagements qui en résultent. La cohésion précaire de l'action extérieure de l'Union est ainsi compromise, plus de la moitié des États membres (quinze en tout) envisageant un repli bilatéral.

[3920] Le dernier examen par les pairs du CAD, publié début 2010, est particulièrement sévère. En 2009, l'Italie (qui représente plus de 6% de l'APD européenne) devrait culminer à un ratio APD/RNB de 0.17%, plus près des performances des NEM que des 0.51% promis avec l'UE15. Les (sous)performances française et allemande, bien que moins 'mauvaises' (respectivement 0.42 et 0.38%), ont également un impact dévastateur, puisque ces deux États membres comptent chacun pour plus de 15% de l'APD totale de l'UE.
[3921] QUATREMER Jean. « Bras de fer autour de la diplomatie européenne », *Les Coulisses de Bruxelles*, 26/02/10.
[3922] VOGEL Toby. « Turf wars may delay EEAS », *European Voice*, 04/03/10.
[3923] Cité *in* RETTMAN Andrew. « New EU States make bid for EU diplomatic clout », *EU Observer*, 10/03/10.
[3924] *Ibid.*
[3925] Cité *in* VOGEL Toby. « Turf wars continue over EU's diplomatic corps », *European Voice*, 11/03/10.

Si ce problème englobe et dépasse la seule politique de développement, cette dernière est par ailleurs au cœur d'un conflit ouvert entre la Commission et les États membres. Le Traité de Lisbonne laisse en effet en suspens la question de la répartition des compétences -et donc de la gestion des ressources- entre le SEAE et la Commission. Dans le processus de négociations visant à départager les rôles, l'assistance extérieure fait l'objet de toutes les convoitises, puisqu'elle est dotée de l'immense majorité des ressources. À l'ouverture des discussions, deux positions 'extrêmes' s'affrontent. D'une part, *« the Commission wants to retain responsibility for relations with developing countries »*,[3926] en maintenant entièrement le domaine du développement hors du champ de compétences du SEAE. D'autre part, *« some member states want to reduce the Commission's role to that of a mere implementing agency »*,[3927] la dépossédant ainsi de tout rôle politique. Lors du Sommet informel des Ministres des Affaires étrangères à Cordoue le 6 mars 2010, un compromis est esquissé : *« the EEAS would lead in formulating strategy and assigning levels of development aid to a given country, while the Commission would lead the work on specific country programmes »*.[3928] À l'heure où nous écrivons cependant, aucune solution n'est encore formellement avancée, et l'épineuse question de la gestion des ressources semble encore en suspens. L'aboutissement des négociations sur le SEAE, originellement prévu pour avril 2010, est désormais repoussé à l'été.

Ces récents affrontements démontrent que la tendance à « plus d'Europe » dans le développement ne doit pas être surestimée. D'une part, parce que cette « Europe » n'est pas pleinement européenne, certains 'exclus' et 'déviants' étant marginalisés tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre de la politique collective. D'autre part, parce que la politique de développement demeure un enjeu de pouvoir intrinsèquement conflictuel entre « 27+1 » joueurs à la fois « alliés » et « adversaires ». La construction de l' « Europe » achoppe en permanence sur les obstacles érigés par des acteurs jaloux de leurs prérogatives, qui avancent souvent à reculons. Inexorablement, l'acquis s'enrichit, mais les chemins empruntés sont souvent imprévisibles.

3926 *Ibid.*
3927 *Ibid.* L'on imagine qu'il s'agit des 'habituels suspects' LMCs (Scandinaves, Pays-Bas, Royaume-Uni…)
3928 *Ibid.*

Grandeur et décadence de la politique de développement ?

Alors que le futur de l'Europe est par essence incertain, celui de la politique de développement, pourtant 'ressuscitée' en fanfare depuis le tournant du Millénaire, l'est également. Nombre de nos interlocuteurs ont fait état d'un paradoxe : la politique de développement est plus importante et plus menacée que jamais. Sur le moyen-long terme, tant sa métamorphose que sa disparition sont ouvertement envisagées : *« maybe we'll call it something else, maybe it will become part of a more integrated security/trade/development/governance policy ; or maybe development will simply disappear »*.[3929] Le paradoxe tient au fait que c'est justement parce qu'elle désormais considérée comme 'importante' que la politique de développement est menacée, tout du moins dans sa composante 'pure' (c'est-à-dire dédiée à l'éradication de la pauvreté). À mesure qu'elle se mue en instrument d'une 'haute' politique investie d'objectifs multiples, l'aide devient fongible.

Une fois de plus, il convient de tempérer la nouveauté d'une telle évolution : *« la politique de développement de l'UE n'a jamais été confinée à des activités de nature exclusivement économiques et sociales »*.[3930] Dès l'origine, la politique communautaire se démarque par son *« architecture complète »*, caractérisée en particulier par le dyptique *« trade and aid »* et la promotion de l'intégration régionale. En outre, comme le souligne Vennesson et Büger, *« the complex articulation between development and security has always been a significant issue in general, and particularly so in Europe »*.[3931] Au travers du Plan Marshall, l'Europe elle-même est le produit d'une aide au développement à visée sécuritaire.[3932] Les interdépendances (entre acteurs, entre politiques) ont donc toujours étées au cœur du discours Nord-Sud ; néanmoins, l'importance du rôle assigné à la politique de développement dans leur gestion s'est considérablement amplifiée. En effet, *« international development assistance has de facto been assigned a new 'grand purpose': managing global interdependencies in a globalized world »*.[3933] L'adoption de ce 'grand dessein' se traduit par une *« drastic expansion of the very goals assigned to this emerging global public policy »*.[3934] Or cette évolution, qui consacre en apparence l'importance cruciale du développement, s'avère problématique d'un point de vue politique comme financier. En effet, *« l'APD est soumise à des demandes exceptionnellement diverses et ambitieuses auxquelles, au fond, les moyens alloués ne sont pas proportionnés »*.[3935]

[3929] Entretien dans une Représentation permanente.
[3930] SANTOPINTO, *op cit*, p.6.
[3931] VENNESSON Pascal, BÜGER Christian. *Security, development and the EU's development policy*. Paper prepared for the Conference « Moving towards the European Report on Development 2009 », Florence, 21-23 June 2009, p.6.
[3932] Selon Vennesson et Brüger, *« since the Marshall Plan was connected to the Monnet Plan and later to the Schuman Plan, the EU itself, as both an economic and a security actor, is an indirect result of the link between security and development »* [*Ibid*, p.6].
[3933] SEVERINO, RAY. *The end of ODA…o cit,* p.5.
[3934] *Ibid*, p.2.
[3935] SEVERINO, CHARNOZ. *L'aide publique au développement…op cit*, p.116.

Du point de vue financier d'abord, nous avons vu que les ressources d'APD sont parfois utilisées à des fins polémiques, car considérées comme n'étant pas 'purement' développementales. C'est le cas notamment des fonds destinés à la Facilité Paix pour l'Afrique, et désormais à la lutte contre le changement climatique. La définition de ce que constituent des dépenses d'APD fait l'objet d'un débat constant au CAD, certains bailleurs militant pour que le financement d'activités connexes à vocation sécuritaire, climatique, ou encore migratoire soit inclus. D'aucuns annoncent la fin d'une APD obsolète, qui, du fait de la *« disjunction between the innovations in development financing and ODA »*, mesure *« at the same time too much, too little and the wrong type of things »*.[3936] Ray et Severino suggèrent ainsi de remplacer l'APD par un concept plus inclusif de *« Global Policy Finance »* (GPF), qui mesurerait *« the funding of the three core components of sustainable development : convergence between economies of the North and the South, better access to essential services across the world and the provision of global public goods »*,[3937] provenant des acteurs publics comme privés.

Bien que moins radical, le concept d' « APD plus » introduit par la Commission en septembre 2009 s'inscrit également dans un mouvement de 'mise à jour' d'un instrument APD qui *« ne suffit pas »*[3938] à financer les nouvelles missions. Fondée sur la complémentarité (théorique) entre ressources APD/non APD, le concept d' « APD plus » a immédiatement suscité la méfiance des représentants de la société civile, qui y voient un prétexte potentiel au délaissement et au dévoiement de l'aide.[3939] Dans un contexte marqué par la (post) crise financière et l'urgence à répondre à des défis Nord-Sud nécessitant une injection massive de fonds, les ressources se font à la fois plus rares et plus contestées. À cet égard, il est intéressant de remarquer que le nouveau Commissaire au Développement Andris Piebalgs a jugé lors de son audition devant le Parlement européen *« que l'idée d'une "APD +" n'est pas un concept valable»*.[3940] Il s'est également engagé à faire pression sur les États membres afin qu'ils tiennent leurs promesses financières, et que le financement de la lutte contre le changement climatique s'additionne aux 0.7% d'APD. Étant donnée la diversité des thèses en présence, il est probable que la question du financement du développement - et de l'éventuelle redéfinition de l'APD- continuera à faire l'objet d'un vif débat dans les années à venir. La prochaine négociation des Perspectives financières 2014-2020[3941] constituera à cet égard une étape importante. En vérité, par le biais du détour financier, c'est la question de la place du développement 'pur' qui est posée.

[3936] SEVERINO, RAY. *The end of ODA…op cit*, p. 17.
[3937] *Ibid*, p.17.
[3938] COM(2009)458 *op cit* p.3.
[3939] Voir par exemple : CONCORD. *Aidwatch update: EU aid in jeopardy?*, December 2009, p.4.
[3940] *Lettre d'évaluation adressée par la Commission parlementaire*, disponible sur www.europarl.europa.eu/hearings/
[3941] Durant laquelle la question de la budgétisation du FED sera à nouveau posée

Comme nous l'avons observé au long de notre travail, le concept de cohérence des politiques pour le développement (CPD) est fondamentalement ambivalent, les usages dont il fait l'objet conduisant à subordonner la politique de développement à d'autres objectifs ou vice versa. Dans ce cadre, les changements apportés par le Traité de Lisbonne suscitent de multiples interrogations. À première vue, le Traité renforce l'obligation de cohérence de l'action extérieure en général (article 21 TUE) et au service du développement en particulier (Article 208 TFUE). Les innovations institutionnelles -Haut représentant, Conseil Affaires étrangères, SEAE- ont toutes vocations à favoriser une cohérence accrue de l'action extérieure de l'Union. Cependant, *« the question is whether these Treaty innovations that favour policy coherence will actually result in increased coherence **for** development »*.[3942] Durant la longue période de gestation du Traité, la consécration de la politique de développement comme instrument à part entière d'une action extérieure 'cohérente' n'a cessé de faire débat : *« some commentators have argued that development policy risks subordination to narrower political and security interests, while others expect that the more external policies are harmonised, the more prominence development will have »*.[3943] De même, les interprétations diffèrent quant à l'articulation souhaitable du SEAE. Maintenir la politique du développement hors de ses compétences (et donc entièrement aux mains de la Commission) pose le risque de son *« sidelining »* ; l'intégrer pleinement au SEAE soulève la question de sa possible instrumentalisation.[3944] Alors que les contours du futur SEAE sont encore très flous, il est bien trop tôt pour juger si et comment ces deux écueils pourront être évités.

En revanche, l'on en sait davantage sur l'organisation de la nouvelle Commission. Là encore, plusieurs scénarios ont été envisagés.[3945] De nombreux commentateurs se sont prononcés en faveur de la création d'une 'super DG Développement', qui regrouperait l'ensemble des activités et mettrait fin à la différenciation historique entre les ACP et les autres PVD. En théorie, une telle solution permettrait de rationaliser l'action communautaire, mais aussi et surtout de rehausser le profil du développement au sein de la « famille RELEX ». Néanmoins, c'est *in fine* encore une fois le *statu quo* qui a triomphé, la fragmentation institutionnelle perdurant[3946] :

« FAMILLE RELATIONS EXTÉRIEURES»		
Commissaire	***Nationalité***	***Portefeuille***
Catherine Ashton	UK	Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Vice Présidente

[3942] MACKIE, AGGAD, HOHMEISTER, TYWUSCHIK, *op cit*, p.6. Emphase de l'auteur.
[3943] FURNESS Mark, MAKHAN Davina. *The Barroso II Commission: one small step for European development policy*. DIE : The Current Column, March 2010, p.2. www.die-gdi.de
[3944] MACKIE, AGGAD, HOHMEISTER, TYWUSCHIK, *op cit*, p.6.
[3945] Pour une esquisse des scénarios possibles, voir : GAVAS Michaela, MAXWELL Simon. *Options for architectural reform in European development cooperation*, ODI Policy Brief, July 2009, 11p.
[3946] Tableau adapté de MACKIE, AGGAD, HOHMEISTER, TYWUSCHIK, *op cit*, p.6.

Andris Piebalgs	LT	Développement
Karel de Gucht	BE	Commerce
Stefan Füle	CZ	Élargissement et politique européenne de voisinage
Kristalina Georgieva	BG	Coopération internationale, aide humanitaire et réaction aux crises
POLITIQUES AYANT UN IMPACT SUR LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT		
Connie Hedegaard	DK	Action pour le climat
Olli Rehn	FI	Affaires économiques et monétaires
Günther Oettinger	DE	Énergie
Maria Damanaki	EL	Affaires maritimes et pêche
Dacian Ciolos	RO	Agriculture et développement rural
Cecilia Malmström	SE	Affaires intérieures (incl. migrations)

L'influence d'un Commissaire (et de ses équipes) peut être déterminante. Par exemple, le contraste entre les Commissaires Nielson (le *« technicien »*) et Michel (le *« politicien »*) a été maintes fois souligné lors de nos entretiens. Bien qu'il soit considéré comme *« moins compétent sur le fond»*, Michel a été unanimement décrit comme un *« meilleur Commissaire, car il [était] capable de défendre ses dossiers au sein du Collège et de faire 'gagner' le développement »*.[3947] Les récents progrès de l'européanisation sont indissociables de cette personnalité parfois tonitruante, et toujours très politique. Dès 2006, un membre de la DG DEV s'inquiétait ainsi de 'l'après-Michel', prédisant *« qu'après lui, on aura un Commissaire faible, et peut être plus de Commissaire du tout en 2014 »*.[3948] Dans les couloirs de la CE comme dans les milieux informés, la crainte vivace d'être privé d'une voix forte (voire d'une voix tout court) pour défendre le développement alimente depuis plusieurs années le scénario d'une « disparition », ou du moins d'une dilution au profit d'autres politiques.

Déjouant les pronostics les plus pessimistes, la nomination du Commissaire Piebalgs semble plutôt dénoter le choix d'un Commissaire fort. Bien qu'issu d'un 'petit' et nouvel État membre, Piebalgs n'a rien d'un novice : en charge du portefeuille prisé de l'énergie dans la première Commission Barroso, il a entre autres navigué la crise de l'énergie en 2006, et présidé à l'adoption du paquet énergie/climat en 2008. D'après Furness et Makhan, *« Commissioner Piebalgs is widely respected, an attribute that bodes well for development policy coordination »*.[3949] Qui plus est, les prérogatives de son poste ont été renforcées. D'une part, son autorité s'exerce désormais sur la EuropeAid, auparavant sous le contrôle de la Commissaire aux Relations extérieures. D'autre part, il est en charge de représenter la Commission au Conseil « Affaires étrangères », ce qui lui confère un rôle privilégié « *to keep development policy at the core of the EU's external action* ».[3950]

[3947] L'ensemble des citations de ce paragraphe sont issues de plusieurs entretiens à la DG DEV.
[3948] Entretien à la DG DEV.
[3949] FURNESS, MAKHAN, *op cit*, p.3.
[3950] *Ibid*, p.3. Pour ce qui est de ses collègues, il est intéressant de noter que l'actuel Commissaire au Commerce (le Belge Karel de Gucht) a assuré l'intérim au poste de Commissaire au développement suite à la démission de Louis Michel en juillet 2009, alors que la Haute Représentante Ashton a durant son mandat de Commissaire au Commerce du gérer l'épineuse question des APE. Tous deux *« bring experience with development issues to their porfolios »* [*ibid*].

Lors de son audition devant la Commission Développement du Parlement européen,[3951] le nouveau Commissaire a insisté sur le fait qu'il serait *« vital de faire en sorte que les objectifs de développement soient pleinement intégrés dans un large éventail d'autres domaines d'actions de l'Union »,*[3952] tout en assurant *« ne voir en aucune manière dans la politique de développement un simple outil destiné à favoriser des politiques plus larges de l'UE ».*[3953] Rejetant l'hypothèse d'une subordination quelconque, il s'est engagé à *« préserver la politique de développement »*[3954] et à défendre une vision de la cohérence qui la favorise. Les priorités articulées pour son mandat s'inscrivent dans la continuité de l'action entamée par ses prédécesseurs ; l'accent est mis sur le respect des engagements financiers, les OMD, le dialogue politique, et la nécessité d'un *« élan européen »*[3955] dans la mise en oeuvre. Il accorde également une attention particulière à la mise en scène d'une UE *« championne du monde en développement »,*[3956] s'engageant à communiquer activement, notamment par le biais d'un blog.[3957] En somme, le nouveau Commissaire semble déterminé à continuer la marche vers « plus d'Europe » et « plus de développement ». Il dispose pour ce faire d'une certaine légitimité (due à son expérience préalable) et d'un positionnement privilégié (grâce à ses nouveaux pouvoirs). Reste à savoir si ces atouts suffiront à endiguer la menace 'corrosive' pesant sur une politique de développement tellement sollicitée qu'elle risque d'en perdre sa (toute relative) intégrité.

La relation Europe(s)-Sud(s) en suspens

Enfin, il serait vain de s'employer à prédire l'avenir d'une relation Europe(s)-Sud(s) dont les plus de cinq décennies d'existence sont caractérisées tant par l'inertie que par le changement permanent. Néanmoins, l'on ne peut clore notre analyse sans s'interroger sur l'évolution du partenariat UE/ACP, fleuron de la relation Europe-Sud aujourd'hui soumis à de fortes tensions.

Dans l'histoire de l'UE, la politique de développement est indissociable des ACP. D'abord parce qu'au sens strict, la DG Développement est responsable exclusivement de ces 79 États. Ensuite et surtout parce que c'est par ces pays (et leurs ancêtres 'Associés') que le modèle communautaire s'est construit, alliant vestiges coloniaux et innovations d'avant-garde. Défiant la chronique d'une mort souvent annoncée, le partenariat a jusqu'ici survécu envers et contre tout(s). Cependant, ses évolutions récentes font état d'une détérioration indéniable de la relation,

---

3951 Tous les documents cités dans ce paragraphe sont disponibles sur : http://www.europarl.europa.eu/hearings/
3952 *Réponses au questionnaire du Parlement européen destinée au Commissaire désigné Andris Piebalgs.*
3953 *Communiqué de presse : Audition d'Andris Piebalgs, commissaire désigné pour le développement.*
3954 *Ibid.*
3955 *Lettre d'évaluation adressée par la Commission parlementaire.*
3956 *Communiqué de presse…op cit.*
3957 http://blogs.ec.europa.eu/piebalgs/

le désenchantement et les désillusions semblant s'aggraver de part et d'autre. La négociation des APE est à cet égard symbolique : pour la première fois, la dynamique de l'inertie est mise à mal, les parties au combat refusant chacune de capituler afin d'assurer la survie d'un accord de plus en plus contesté. Mackie et ses collègues évoquent ainsi la possible *« end of an era »*.[3958] L'hypothèse est renforcée par un sondage[3959] : moins de la moitié (48%) des ressortissants UE-ACP estiment que le partenariat sera encore pertinent après 2020 (date d'expiration de l'Accord de Cotonou). En particulier, les Européens (39%) envisagent l'abandon plus franchement que les ACP (55%).

D'ailleurs, le Traité révisé après Lisbonne est vierge de toute référence spécifique au partenariat UE-ACP, l'article le mentionnant auparavant ayant été expurgé.[3960] Cette omission, associée aux nouvelles dispositions sur l'action extérieure, suscite la méfiance des ACP, qui voient en Lisbonne l'instrument du dévoiement du développement et de leur propre marginalisation. En témoigne ce communiqué du Secrétariat ACP, publié à l'aube de l'entrée en vigueur du Traité : *« À l'heure où les dirigeants ACP se réunissent pour sceller le passage à une nouvelle ère avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, il se pourrait que le changement annoncé soit d'une plus grande amplitude que ce qu'on aurait pu imaginer. Les jours à venir pourraient annoncer la fin de la priorité accordée par l'Europe à la lutte contre la pauvreté »*.[3961] Tranchant avec la langue de bois diplomatique, l'UE est ainsi accusée de privilégier *« une stratégie commerciale agressive selon sa stratégie l'"Europe dans le monde" au détriment d'un rôle de premier plan dans la lutte contre la pauvreté »*.[3962] Le développement serait ainsi sacrifié sur l'autel des intérêts économiques, des priorités politiques et de l'ambition internationale d'une Union dont la légitimité et la crédibilité 'pro-développement' sont sérieusement malmenées.

C'est dans ce contexte tendu que se sont déroulées les négociations portant sur la seconde révision de l'Accord de Cotonou, entamées courant 2009 et achevées en mars 2010. L'objectif affiché d'*« adapt the partnership to changes having taken place in the last decade »*.[3963] Il semble désormais qu'un compromis ait été trouvé, bien qu'il doive encore être approuvé par le Conseil, signé officiellement à Ouagadougou en juin 2010, et ratifié ensuite par l'ensemble des parties. À l'heure

---

[3958] MACKIE, AGGAD, HOHMEISTER, TYWUSCHIK, *The end of an era…op cit*, ECDPM, 2009.

[3959] *Ibid.* 333 personnes ont participé au sondage, conduit entre fin 2009. Parmi elles, l'on dénombre 129 ressortissants européens et 185 ressortissants ACP ; 42% des participants sont issus de gouvernements, 35% d'ONG et de think tanks, 12% du secteur privé et 11% d'autres organisations [*Ibid*, note n°2 p.14]

[3960] Il s'agissait de l'article 179.3 TCE, qui stipulait que les dispositions relatives à la codécision *« n'affecte pas la coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique dans le cadre de la convention ACP-CE »*. En réalité, le changement ne porte probablement pas à grande conséquence. Il peut néanmoins être interprété comme une non-reconnaissance du statut spécifique des ACP. À noter que le Service juridique du Conseil a produit une note [doc.17734/09, 21 décembre 2009] sur les *« consequences of the entry into force of the Lisbon Treaty for the Cotonou Agreement »* dont le contenu n'est pour l'heure pas accessible au public.

[3961] SECRÉTARIAT ACP. *Bananes : L'Union européenne va-t-elle confirmer la perte de priorité de la lutte contre la pauvreté dans sa stratégie "L'Europe dans le monde" ?,* novembre 2009. http://acpsec.org/fr/trade/acpstatementbananaFR09.html

[3962] *Ibid.*

[3963] IP/10/327. *Renewed impetus in the fight against poverty…op cit.*

où nous écrivons, le texte révisé de l'accord n'a pas été rendu public, mais l'on en connaît les grande lignes.[3964] Ainsi, des dispositions renforcées sur l'efficacité de l'aide, la cohérence et le dialogue politique (notamment sur la gouvernance et les migrations) ont été ajoutées. Officialisant les nouvelles 'missions' de l'aide, *« the new agreement highlights the interdependence between security and development »*,[3965] et inclut une clause sur le défi du changement climatique. L'importance croissante de l'intégration régionale est également reconnue, l'Union africaine devenant un « partenaire » de la relation UE-ACP. Enfin, nonobstant leur statut encore incertain, le rôle des APE est affirmé dans le cadre d'un chapitre sur le commerce visant à *« reflect the new trade relationship »*[3966] entre l'UE et les ACP.[3967] La conclusion de ce nouvel accord -et l'aboutissement probable de la négociation des APE à l'horizon 2010- incarne ainsi potentiellement un retour à la 'dynamique de l'inertie' et à la survivance d'un partenariat *a priori* obsolète. Cependant, malgré ces (peut-être) 'succès' ainsi que la multiplication d'initiatives innovantes semblant témoigner de sa vitalité, la pertinence et la pérennité (par-delà 2020) du partenariat entre l' « Europe » et son « Sud » historiquement privilégié demeurent (une fois de plus) profondément remises en cause.

Il en va par ailleurs de même pour l'évolution du « partenariat stratégique » euro-africain : au terme du premier plan d'action (2008-2010), « *many stakeholders on both sides, argue that the Joint Africa-Europe Strategy (JAES) is not moving in the right direction, or not fast enough (…), despite some qualified successes and the best efforts of many».*[3968] En octobre 2009, un *« examen approfondi »*[3969] est ainsi ordonnée par la Troïka Afrique-UE ; la JAES pourrait subir des *« modifications significatives»* avant l'adoption du second plan d'action lors du Sommet UE-Afrique qui devrait se tenir en novembre 2010. L'enjeu est fondamental : conçue comme l'instrument d'un *« partenariat politique renforcé et d'un approfondissement de la coopération à tous les niveaux »,*[3970] la JAES incarne potentiellement l''avenir' (par opposition avec le 'passé' ACP) d'une relation UE-Afrique (re)devenue « stratégique ». A cet égard, il est intéressant de remarquer que l'Europe (35%) continue à être perçue, malgré la concurrence des 'Autres' américain (25%) et chinois (21%), comme l'acteur le plus influent en Afrique.[3971] Néanmoins, il semble que cette influence ne soit ni pleinement exploitée, ni toujours considérée comme étant au service d'une *« force for the good »*.

[3964] IP/10/327. *Renewed impetus in the fight against poverty : the EU and ACP states initial the revised Cotonou Partnership Agreement*, 19 March 2010 ; 7774/10. *Second revision of the Cotonou Agreement initialled*, 19 March 2010].
[3965] IP/10/327, *op cit.*
[3966] *Ibid.*
[3967] La teneur du langage sur les APE n'est néanmoins pas connue. Par ailleurs, d'autres questions contentieuses (non-discrimination en fonction de l'orientation sexuelle, réadmission des migrants en situation irrégulière dans leur pays d'origine, engagements financiers de l'UE après 2013) ont du être laissées de côté, faute d'accord possible.
[3968] BOSSUYT Jean, SHERRIFF Andrew. *What next for the Joint Africa-EU Strategy ? Perspectives on revitalising an innovative framework. A scoping paper,* ECDPM Discussion Paper n°94, March 2010, p.2.
[3969] ST 14504/09 (Presse 292). *Treizième réunion ministérielle de la Troïka Afrique-UE*, Addis Abeba, 14 Octobre 2009.
[3970] UA-UE. *Le partenariat stratégique Afrique-UE : une stratégie commune Afrique-UE*, 2007, « Vision commune », §2.4.
[3971] D'après le sondage mené auprès des ressortissants ACP in MACKIE et al, *op cit*, p. 9.

En abordant la relation Europe-Sud sous l'angle des perceptions, nous avons cherché à mettre en lumière un « fossé » qui compromet l'influence de l'UE *dans* et *par* le développement. Caricaturalement, s'opposent ainsi une « Europe » qui se pense et se présente comme un « modèle » (dans tous les sens du terme), alors qu'aux yeux du « Sud » (particulièrement ACP) tant sa crédibilité (en tant que « championne » du développement) que sa légitimité (en tant que modèle à suivre) sont contestées et contestables. La stratégie consistant à vanter le « modèle » européen dans le développement peut ainsi s'avérer nocive, dans la mesure où il n'est souvent pas (re)connu comme tel. Aux problèmes de fond bien réels - les effets (potentiellement) dévastateurs de certaines politiques européennes, la promotion d'une 'conditionnalité incitative' difficilement conciliable avec l'appropriation, l'incapacité à tenir les promesses financières…- se mêlent des « misperceptions » (ou non-perceptions) dommageables, l'action de l'UE étant généralement méconnue ou partialement représentée.[3972] Dans le domaine du développement, la dimension réflexive du fameux *« capabilities-expectations gap »*[3973] est ainsi particulièrement pregnante.[3974]

Dans ce cadre, la réflexion de Nicolaïdis et Howse sur l' *« EUtopia »*[3975] est intéressante. Ils affirment en effet que, pour que le *« narrative »* européen fonctionne efficacement comme instrument de puissance, *« consistency is crucial (…) ultimately, the EU would need to model itself on the utopia that it seeks to project on the rest of the world »*.[3976] Cette solution est évidemment elle-même utopique, l'embellissement étant consubstantiel au jeu politique, et les « modèles » étant rarement (voire jamais) à la hauteur de leurs représentations. Cependant, il semble que le « fossé » pourrait être partiellement comblé si davantage de réflexivité était introduite dans la relation Europe-Sud.

Alors qu'elle affiche une ambition internationale toujours croissante, l'Union pêche par européocentrisme dans son approche, ce qui se révèle particulièrement contre-productif dans sa relation au Sud. Simultanément repliée sur ses propres succès (qui alimentent l'auto-perception du « modèle ») et sur ses échecs (les entraves à l'action commune oblitérant les progrès réels), *« the EU could best learn about its own flaws and potentials (…) by 'bringing the outside world back in' »*.[3977] Une telle démarche suppose de porter davantage attention à ce que « le monde » pense de l'« Europe », afin d'ajuster ses actions en conséquence. Or, à quelques exceptions près, prédomine à l'heure actuelle *« a striking absence of data on perceptions towards the EU in third*

[3972] Le développement n'apparaissant généralement dans les médias que pour en souligner les échecs et « mauvaises nouvelles ». Nous ne prétendons évidemment pas que la couverture devrait être biaisée en sens inverse.
[3973] HILL. "The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's international role"…*op cit.*
[3974] Pour une illustration de ce « fossé » et de la manière dont il est entretenu, voir : ELGSTRÖM Ole. "Images of the EU in EPA negotiations: angel, demon – or just human?", *European Integration Online Papers*, 2008, 12p.
[3975] NICOLAIDIS, HOWSE. « 'This is my EUtopia...' : Narrative as power »…*op cit.*
[3976] *Ibid*, p.788.
[3977] *Ibid*, p.769.

countries ».[3978] Les apôtres de la diplomatie publique soulignent d'ailleurs cette déficience, arguant que l'UE échoue à se 'vendre' (entre autres) parce qu'elle ne connaît que très mal sa 'cible'.[3979] Ils enjoignent ainsi la Commission (et les Etats membres) à investir dans la recherche sur les perceptions.[3980] L'enjeu est également important pour la communauté académique : *« if the EU's sense of power or its own self image is not congruent with other actor's image of the EU, the classifications of the EU as a certain kind of power diminish the usefulness of this as analytical tool and prove largely irrelevant in a real-world context ».*[3981] En d'autre termes, le monde (européen) de la recherche devrait lui aussi *« bring the outside world back in ».*

A ce titre, il nous faut reconnaître que notre propre recherche, par trop 'bruxellisée', constitue un parfait exemple d'introversion européenne. En envisageant le « Sud » comme un « objet d'usages »,[3982] nous avons exploré de manière (relativement) exhaustive les dynamiques de construction d'une « politique de développement de l'UE» dont les *« achievements should not be overlooked ».*[3983] Nous avons ainsi cherché à montrer, selon les mots de l'ancien Commissaire Pisani, qu'il n'y a « *pas de Communauté [d'Europe] sans politique de développement ».*[3984] Cependant, il n'y a pas non plus de politique de développement sans Sud(s), ni de « projection » sans « réception ». Pour prendre la pleine mesure de la portée de la politique(s) de développement et de son rôle dans l'émergence d'une puissance européenne (quelque soit le qualificatif qu'on lui assigne), il conviendrait donc d'analyser -de manière approfondie, par le biais de nombreux terrains- l'image qu'en renvoie le monde, des pays bénéficiaires aux organisations internationales, en passant par les autres bailleurs.[3985] À défaut d'avoir mené à bien une telle entreprise, nous espérons avoir au moins convaincu que la « politique de développement de l'Union européenne » est un objet de recherche qui mérite davantage exploré, dans toute sa complexité.

[3978] Présentation du projet "EU external perceptions": http://www.euperceptions.canterbury.ac.nz/

[3979] Voir par exemple : LYNCH, *op cit*, p.30 *« Know your targets »* ; FRISKE DE GOUVEAI , PLUMRIDGE , *op cit*, p.26 *«Increase research into how the EU is perceived in third countries ».*

[3980] Notons que les projets *« External image of the EU»* (dans le cadre duquel ont été produits les deux rapports dirigés par Lucarelli, www.garnet-eu.org/) et *« EU external perceptions »* (qui couvre la région Asie-Pacifique, le Kenya et l'Afrique du Sud, www.euperceptions.canterbury.ac.nz/) sont tous deux financés par la Commission.

[3981] VAN CRIEKINGE, *op cit,* p.11.

[3982] Voir *supra*, Introduction générale : Le « Sud », un objet d'usages

[3983] EUROPEAN THINK TANKS GROUP. *New challenges, new beginnings…op cit,* p.xviii.

[3984] Voir *supra*, Introduction générale, citation en exergue.

[3985] Il semble que ce nouveau champ de recherche soit en train d'émerger. À l'Université de Canterbury (Nouvelle-Zélande), le programme *« EU external perceptions »* d'Holland et Chaban inclut un volet sur *« The EU as a Development Actor in Africa, Asia and the Pacific »* [www.euperceptions.canterbury.ac.nz/actor/index.shtml]. À l'Université de Lunds (Suède), Elgström conduit un projet intitulé *« EU development policy as others see it : the case of regional partnership agreements negotiations »*, [http://www.svet.lu.se/ , *« Research – Online projects »*]. Les travaux de Van Criekinge sur les perceptions africaines confèrent également une grande place au regard porté sur la politique de développement.

****

Institut d'Études Politiques de Paris
ÉCOLE DOCTORALE DE SCIENCES-PO
Programme doctoral Science politique des relations internationales
Centre d'études et de recherches internationales (CERI)

Doctorat de Science politique, spécialisation relations internationales

LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

Construction et projection de l'Europe par le Sud

1957-2010

VOLUME II : ANNEXES

Charlotte BUÉ

Thèse dirigée par Guillaume DEVIN, Professeur de science politique, Sciences-Po Paris

Soutenue le 15 juin 2010

JURY :

M. Guillaume Devin, Professeur des universités, Institut d'études politiques de Paris

M. Jean-Jacques Gabas, Maître de conférences des universités, Université Paris 8

M. Christian Lequesne, Directeur de recherche, FNSP-CERI

M. Jan Orbie, Professeur de science politique, Université de Gand, Rapporteur

M. Franck Petiteville, Professeur des universités, Institut d'études politiques de Grenoble, Rapporteur

ANNEXES : TABLE DES MATIÈRES

ANNEXES THÉMATIQUES 1

ANNEXES BIBLIOGRAPHIQUES 268

ANNEXES

THÉMATIQUES

ANNEXES THÉMATIQUES : TABLE DES MATIÈRES

L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE 1

ANNEXE I : LE CADRE DE L'ACQUIS 1

ANNEXE II : GRANDES ÉTAPES DE LA FORMULATION DE L'ACQUIS 5

LE PARTENARIAT UE-ACP 19

ANNEXE III : LISTE DES PAYS ACP 19

ANNEXE IV : LES INSTITUTIONS PARITAIRES 21

ANNEXE V : L'ACCORD DE COTONOU 22

ANNEXE VI : CHRONOLOGIE DE LA RELATION UE-ACP 1957-2010 27

ANNEXE VII : LE FINANCEMENT DU FED 28

ANNEXE VIII : LE FONCTIONNEMENT DU FED 33

L'ASSISTANCE EXTERIEURE DE LA COMMISSION 35

ANNEXE IX : ANCIENS PROGRAMMES D'ASSISTANCE 35

ANNEXE X : CADRE FINANCIER 2007-2013 42

ANNEXE XI : RÉPARTITION DE L'ASSISTANCE EXTÉRIEURE 2007-2013 47

ANNEXE XII : BUDGETS 2007 ET 2010 48

L'ORGANISATION DE LA COMMISSION 50

ANNEXE XIII : LES COMMISSAIRES ET LEURS RESPONSABILITÉS 50

ANNEXE XIV : GESTION DE L'AIDE EXTÉRIEURE EN 1998 52

ANNEXE XV : GESTION DE L'AIDE EXTÉRIEURE EN 2000 53

ANNEXE XVI : GESTION DE L'AIDE EXTÉRIEURE EN 2007 54

ANNEXE XVII : PLAN DU QUARTIER EUROPÉEN 55

ANNEXE XVIII : VERS UNE NOUVELLE RÉFORME 56

ANNEXE XIX : LA CONSTRUCTION DU MODÈLE COMMUNAUTAIRE 71

PANORAMA DES ETATS MEMBRES 72

ANNEXE XX : DES PREFERENCES HETEROGENES 72

ANNEXE XXI : STATISTIQUES, PERFORMANCES ET REPARTITION DE L'AIDE 74

ECHIQUIER EUROPEEN DU DEVELOPPEMENT 79

ANNEXE XXII : LES COALITIONS AU CODEV 79
ANNEXE XXIII : DYNAMIQUES DE COOPÉRATION 80
ANNEXE XXIV : DÉVELOPPEMENT ET ÉLARGISSEMENT 81

STRATEGIES D'INFLUENCE 94

ANNEXE XXV : LA POLITIQUE DU PERSONNEL 94
ANNEXE XXVI : RÉPARTION NATIONALE DU PERSONNEL PAR DG 98
ANNEXE XXVII : LOBBYING ET DÉVELOPPEMENT 100
ANNEXE XXVIII. EXTRAITS DES STRATÉGIES NATIONALES D'INFLUENCE 102

SOCIETE CIVILE ET DEVELOPPEMENT 105

ANNEXE XXIX : L'ACTIVISME DES ONG – L'EXEMPLE DE CONCORD 105
ANNEXE XXX : OPINION PUBLIQUE EUROPÉENNE ET DÉVELOPPEMENT 128

ANNEXE XXXI : PAROLES D'ACTEURS 141

REFLEXIONS EUROPEENNES 145

ANNEXE XXXII LE RAPPORT EUROPÉEN SUR LE DÉVELOPPEMENT 145
ANNEXE XXXIII LE FUTUR DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE 145

L'UNION ACTEUR INTERNATIONAL 163

ANNEXE XXXIV : UNE VOCATION INTERNATIONALE 163
ANNEXE XXX : POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT, LES TEXTES ESSENTIELS 177
ANNEXE XXXV : LE CONCEPT D'EURAFRIQUE 200
ANNEXE XXXVI : L'UNION EUROPEENNE, PARTENAIRE MONDIAL 203

ANNEXE XXXVII : LA PYRAMIDE DES PRIVILÈGES **228**
ANNEXE XXXVIII : LE SYSTÈME DE PRÉFÉRENCES GÉNÉRALISÉES « SPG + » **230**
ANNEXE XXXIX : LA DIVISION DU TRAVAIL **231**
ANNEXE XLI : LA MISE EN SCÈNE **252**

L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE

ANNEXE I : LE CADRE DE L'ACQUIS

LEGISLATION PRIMAIRE

La législation primaire dérive d'une négociation directe entre États membres et est soumise à ratification selon les règles constitutionnelles nationales. Il s'agit avant tout des Traités.

L'Association des Pays et Territoires d'Outre-Mer fait l'objet des **articles 182-188** et de **l'annexe II du Traité instituant la Communauté Européenne** (TCE, version consolidée). Il s'agit en fait d'un reliquat de l'Association originelle de 1957, puisqu'elle ne couvre plus que 20 PTOM liés à la France, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et au Danemark. À l'image des ACP, ils bénéficient de conditions d'accès préférentielles au Marché commun et d'une aide financière à travers le FED. La **Déclaration 36 annexée à l'Acte final du Traité d'Amsterdam** rappelle que l'objectif de l'Association est *« la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble »*.

L'action communautaire en matière de coopération au développement, entreprise dès 1957, n'est pourtant inscrite dans les Traités qu'à Maastricht en 1992. Cette formalisation tardive fait l'objet du **Titre XX (Coopération au Développement) du TCE**, et plus particulièrement des **articles 177 à 181** (ex articles 130u-y dans la numérotation originelle de Maastricht). Y sont définis les objectifs, les moyens et les acteurs de la coopération au développement communautaire :

Article 177

1. La politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement, **qui est complémentaire de celles qui sont menées par les États membres**, 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.
2. La politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de **consolidation de la démocratie et de l'État de droit**, ainsi qu'à l'objectif du respect des **droits de l'homme et des libertés fondamentales.**
3. La Communauté et les États membres **respectent les engagements et tiennent compte des objectifs** qu'ils ont agréés dans le cadre des **Nations unies** et des autres organisations internationales compétentes.

Article 178

La Communauté tient compte des objectifs visés à l'article177 dans les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement.

Article 179

1. Sans préjudice des autres dispositions du présent traité, **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**.

Article 180

1. **La Communauté et les États membres coordonnent leurs politiques** en matière de coopération au développement et **se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales**. Ils peuvent entreprendre des **actions conjointes**. Les États membres contribuent, si nécessaire, à la mise en œuvre des programmes d'aide communautaires.
2. **La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir la coordination**.

Article 181

Dans le cadre de leurs compétences respectives, la Communauté et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. **Les modalités de la coopération de la Communauté peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées**, qui sont négociés et conclus conformément à l'article 300.

Suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1er décembre 2009, le **« Chapitre 1 : La Coopération au Développement »** est désormais intégré au **« Titre III : La Coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire »** de la **« Cinquième Partie : L'Action extérieure de l'Union »** du **Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne**. Les articles ont été modifiés comme suit :

Article 208 (ex Article 177)

1. La politique de **l'Union** dans le domaine de la coopération au développement est **menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union**. La politique de coopération au développement de l'Union et celle des États membres **se complètent et se renforcent mutuellement**.
L'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction, et, à terme, l'éradication de la pauvreté. L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement.
2. L**'Union** et les États membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales compétentes.

Article 209 (ex Article 179)

1. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de la politique de coopération au développement, qui peuvent porter sur des programmes pluriannuels de coopération avec des pays en développement ou des programmes ayant une approche thématique.
2. L'Union peut conclure avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes tout accord utile à la réalisation des objectifs visés à l'article 21 du traité sur l'Union européenne et à l'article 208 du présent traité.
Le premier alinéa ne préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords.
3. La Banque européenne d'investissement contribue, selon les conditions prévues dans ses statuts, à la mise en œuvre des mesures visées au paragraphe 1.

Article 210 (ex Article 180)

1. **Pour favoriser la complémentarité et l'efficacité de leurs actions, l'Union** et les États membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils peuvent entreprendre des actions conjointes. Les États membres contribuent, si nécessaire, à la mise en œuvre des programmes d'aide de l'Union.
2. La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir la coordination visée au paragraphe 1.

Article 211 (ex Article 181)

Dans le cadre de leurs compétences respectives, l'Union et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes.

LÉGISLATION SECONDAIRE

Les régulations ont valeur juridique contraignante et sont directement applicables dans tous les États membres sans transposition préalable par la législation nationale. Elles peuvent être **thématiques** (aide alimentaire ; égalité homme-femme ; santé sexuelle et reproductive ; HIV/sida ; forêts tropicales ; mines antipersonnel...), ou **géographiques** (Afrique du Sud ; ALA ; TACIS; CARDS; MEDA; Territoires occupés).[1] Elles ont des **implications majeures pour les États membres**, dans la mesure où elles définissent parfois des **règles** très strictes sur les types

[1] En 2007, le cadre des régulations a été simplifié suite à l'adoption de six grands instruments de l'aide extérieure. Nous mentionnons ici l'ancienne organisation car elle a été en vigueur durant la majorité de la période étudiée.

d'APD, de bénéficiaires éligibles, de méthodes ou d'objectifs par secteurs et par régions. Elles peuvent aussi contraindre les EM à des actions de **coordination** décidées par la Commission .

Les décisions du Conseil portent sur des **questions d'ordre général** (participation au Fonds global contre le sida, la tuberculose et la malaria ; initiative PPTE pour les ACP ; développement durable...) mais aussi par exemple sur les actions entreprises au titre de **l'article 96 de l'Accord de Cotonou**. Théoriquement, c'est à la Commission de mettre en oeuvre ces décisions au niveau communautaire. Cependant, il existe une procédure dite de « **comitologie** », *via* laquelle des experts d'États membres, réunis au sein de comités présidés par la Commission, « assistent » dans la définition des mesures d'exécution. Le Parlement européen doit également être tenu informé. Les Comités peuvent être **consultatifs, de gestion, de réglementation, ou de réglementation avec contrôle.** Dans le domaine du développement, l'on dénombre une dizaine de ces comités, parmi lesquels des **comités mixtes de gestion/réglementation**.

ACQUIS COTONOU

L' « Acquis Cotonou », outre l'Accord de Partenariat ACP-UE du 23 juin 2000, inclue l'ensemble des Conventions précédentes (Yaoundé I, Yaoundé II, Lomé I, Lomé II, Lomé III, Lomé IV), ainsi qu'un **certains nombres d'accords ACP-UE** (sur l'Afrique du Sud, les institutions paritaires, les règles d'origine, les marchés publics...). En rejoignant l'UE, les NEM adhèrent à l'Accord de Cotonou par une **clause automatique** (article 6, par.4) **du Traité d'Accession.** Ils doivent également se livrer à un **inventaire**- qu'ils communiquent à la Commission et aux autres EM- de tous les traités, conventions, accords ou arrangements qui les lient à des pays ACP. En cas de requête, n'importe lequel de ces accords peut faire l'objet de discussions au Conseil. Ils participent aux **institutions paritaires ACP-UE**.

L'Accord de Cotonou a été révisé une première fois en 2005 ; les négociations sur sa seconde révision ont abouti en mars 2010. L'Accord nouvellement révisé devrait être officiellement adopté lors du Conseil des Ministres ACP-CE à Ouagadougou en juin 2010, puis ratifié par toutes les parties concernées. Les **Accords de Partenariat Économique** (APE), qui s'intègrent théoriquement à « l'acquis Cotonou », continuent à faire l'objet d'intenses tractations.

SOFT LAW

Figurent dans cette catégorie **l'ensemble des actes dont la portée est avant tout politique et/ou morale, et non pas juridiquement contraignante**. Ces opinions, recommandations, résolutions, déclarations, communications, programmes d'action... façonnent l'ordre juridique de la Communauté. Ils revêtent une importance majeure pour la politique de développement, la DG DEV étant l'une des plus prolifique en la matière.

Dans ce cadre, le **Consensus européen pour le développement** occupe une place à part, dans la mesure où il s'agit d'une Déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission. Depuis l'adoption en 2000 de la **Déclaration sur la Politique de développement de la Communauté européenne,** le « soft acquis » s'est considérablement étoffé. Sans prétendre à l'exhaustivité, l'on peut citer : des **Communications sur les partenariats régionaux** (Stratégie de l'UE pour l'Afrique, Stratégie pour les Caraïbes, Stratégie pour le Pacifique, Partenariat renforcé entre l'UE et l'Amérique latine...) ; **sur de grandes questions thématiques** (Gouvernance dans le consensus européen pour le développement, Cohérence des politiques pour le développement, Partenariat infrastructures, Aide pour le commerce, Migrations...); ou encore sur la **méthodologie** à suivre (Code de conduite pour la division du travail, 3C) et les **engagements** contractés (Rapport annuel sur le suivi de Monterrey, *More, better and faster aid*). La publication périodique de **Compendium** (en annexe de l'Accord de Cotonou, en 2006) permet de donner corps à cet acquis.

L'on peut également mentionner les **conclusions** et **résolutions** du Conseil, notamment celles liées au déliement de l'aide, qui ont servi à appuyer les engagements pris au CAD.

ACCORDS INTERNATIONAUX

Les Accords-cadre avec des organisations internationales. La Commission a noué des accords de ce type avec l'**ONU** et la **Banque mondiale**. Des **partenariats stratégiques** ont également été signés avec un certain nombre d'agences onusiennes (PNUD, FAO, UNESCO, OMS, PAM, HCR, OIT). Ces accords se traduisent par la mise en place d'un dialogue administratif, politique et stratégique, ainsi que par des engagements financiers pluriannuels.

Les accords multilatéraux. La Communauté est partie à un certain nombre d'accords, à savoir : la Convention sur la lutte contre la **désertification**; la Convention sur la **diversité biologique** et le Protocole de Carthagène sur la **prévention des risques biotechnologiques**; la Convention sur les **Changements climatiques** ; la Convention sur **l'aide alimentaire** ; le **Protocole de Kyoto**.

Des Accords de commerce et de coopération ou des Accords d'association ont été signés avec 138 pays et territoires en développement (dont Cotonou). Ils ont été conclus par l'UE au nom des États membres, qui en deviennent donc partie dès qu'ils adhèrent à l'UE. Ces accords peuvent être simplement **commerciaux**, mais les plus récents, dits de **« 2ème génération »**, couvrent également les domaines du développement, de l'environnement, de la coopération régionale et sociale, de la coopération scientifique...voire de la lutte contre la drogue et le blanchiment ou de la sécurité nucléaire (**3ème génération**). Les NEM adhèrent immédiatement à ces accords, et doivent se retirer d'éventuels accords de libre-échange incompatibles. De nombreux accords bilatéraux sur la **pêche** ont également été signés.

Les accords commerciaux. Il s'agit surtout des cinq **Accords internationaux sur les matières premières** (Cacao, Café, Bois tropicaux, Sucre, Termes de référence), tous signés par la Communauté. Celle-ci jouissant d'une compétence exclusive en matière commerciale, les États membres adhèrent automatiquement avec elle. À ces accords s'ajoutent le **Système des Préférences Généralisées** (SPG) ainsi que le **« SPG+ »** et l'initiative **« Tout Sauf les Armes ».**

CASE LAW

Cela fait référence aux **décisions de la CJCE**. Dans le domaine du développement, elles portent pour la plupart sur des passations de marchés et contrats ; des décisions relatives à l'octroi ou au retrait de concessions commerciales ; ou des problèmes de consultation entre la Commission et le Parlement européen.

ENGAGEMENTS FINANCIERS

À Barcelone en 2002, en amont du Sommet de Monterrey, l'UE **s'est engagée à dédier collectivement 0.39% de son revenu national brut à l'aide au développement en 2006, et 0.56% en 2010, pour atteindre 0.7% en 2015.** Par ailleurs, **50%** de cette APD est promise **à l'Afrique.** Ces décisions, prises avant les élargissements de 2004 et de 2007, **engagent** néanmoins **les NEM**. Étant donné le niveau très faible (voire inexistant) de leur APD avant leur adhésion, des objectifs plus modestes ont néanmoins été fixés: **les NEM devront consacrer au minimum 0.10% de leur RNB à l'APD en 2010, et 0.33% en 2015**. La Commission a été chargée de veiller au respect de leurs engagements par les États membres. Elle publie donc un rapport annuel évaluant leurs résultats, et stigmatisant les retardataires. Cette forme avancée de *peer pressure*, couplée à des engagements financiers non négligeables, incarne l'une des formes les plus novatrices de l'acquis communautaire.

ANNEXE II : GRANDES ÉTAPES DE LA FORMULATION DE L'ACQUIS

	GÉOGRAPHIE & FINANCEMENT DE L'ASSISTANCE	CONTEXTE EUROPÉEN & INTERNATIONAL	CONTENU REMARQUABLE	ÉVOLUTION DES INSTRUMENTS
Traité de Rome 1957, Préambule et Partie IV Articles 131-136 Convention d'application annexée au Traité, valide pour une période de 5 ans **Législation primaire**	**Partenaires** 6 pays CEE, CE. L'association est « octroyée » aux PTOM. **Montant de l'assistance** 1er FED: 581.5 millions d'UC	**Contexte européen** -Naissance de la CEE, les EM ont encore des colonies. -Mythologie de l'Eurafrique et besoin débouchés et matières premières : complémentarité 'naturelle' entre les deux continents. -Rôle prépondérant de la France qui impose l'Association à ses partenaires. -Vocation internationale, valeurs de la Communauté naissante. **Contexte international** -Débuts de l'aide au développement avec le Point IV de Truman et mise en place des institutions internationales. - L'aide est utilisée comme instrument stratégique, une 'carotte' pour séduire et fidéliser le Tiers-Monde. -Guerre froide entre « coexistence pacifique » et crises (1956). -Début des indépendances.	**Objectifs affichés (art. 131)** *-« Le but de l'Association est la promotion du développement économique et social dans les pays et territoires et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble » ;* *-« l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants(…) et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent ».* **Principes de base** -Réciprocité et non-discrimination dans les relations commerciales. Zone de libre-échange entre la CEE et les PTOM. -Aide financière à travers le FED.	**Aide financière et technique** *-« Les EM contribuent aux investissements que demande le développement progressif de ces PTOM »* (art.132). -Le FED finance des investissements à caractère social et économique dans le cadre d'un programme progressif auxquels sont associées les autorités locales. **Volet commercial** -Favorise l'écoulement des produits PTOM grâce à un tarif extérieur de protecteur, des régimes d'aides à l'exportation, et des taxes spéciales. *-« Les EM appliquent à leurs échanges commerciaux avec les PTOM le régime qu'ils s'accordent entre eux »* (art.132). *« Les importations originaires des PTOM bénéficient de l'élimination totale des droits de douane »* (art.133). -Protection appropriée des activités économiques : certaine liberté dans l'établissement de droits de douane pour *« répondre aux nécessités de leur développement et aux besoins de leur industrialisation ».*

<u>Convention de Yaoundé I</u> Signée le 20 juillet 1963 **Accord CEE-EAMA**, pour 5 ans (Yaoundé II, 19 juillet 1969)	**Partenaires** 6 pays CEE, 18 EAMA, CE **Montant de l'assistance** -2ème FED : 730 millions d'UC **Nouveaux partenaires** -L'accord d'Arusha avec la Communauté Est-africaine (1968) prévoit des préférences commerciales pour les exportations agricoles, mais pas d'assistance financière. -Des accords d'association sont signés avec la Grèce (1962), la Turquie (1963), l'Espagne et Malte (1970), Chypre (1972).	**Contexte européen** - Véto français à l'entrée de la GB, très fortes tensions internes qui menacent l'accord. -Polémique entre régionalistes et globalistes : compromis entre la faction menée par la France (qui obtient le renouvellement) et celle des Pays-Bas (signature d'une *Déclaration d'intention* prévoyant l'ouverture de la coopération). **Contexte international** -Apogée de la Guerre froide (crise des missiles). -Accélération de la décolonisation, guerre d'Algérie. - Émancipation du Tiers Monde, mais divisions entre associés et non-associés sur la pertinence de la relation à la CE. -Dénonciation d'un 'pacte colonial' renouvelé et de l'impérialisme CE. -Expérience de *self-reliance* dans la Tanzanie de Nyerere (*Ujamaa)*	**Objectifs affichés (Préambule)** -développer les relations économiques ; -poursuivre en commun les efforts en vue du progrès économique, social et culturel ; -faciliter la diversification de l'économie et l'industrialisation ; -développer les échanges interafricains et internationaux. **Innovations** *-« coopération sur la base d'une complète égalité et de relations amicales dans le respect des principes de la Charte des Nations unies » ;* -institutions paritaires.	**Aide financière et technique** -Le FED, constitué majoritairement de dons, conserve les mêmes bases. -La BEI renforce l'aide communautaire en accordant des prêts à partir de 1964. **Volet commercial** -Zones de libre-échange entre la CEE et chacun des EAMA. Certaines exceptions sont prévues pour protéger les économies EAMA des importations CEE (restrictions quantitatives, droits de douane). À l'inverse, la CEE n'octroie pas de franchise totale sur certains produits agricoles. **Volet institutionnel** -Mise en place d'institutions paritaires vouées à gérer l'Association :Conseil d'association, Comité d'association, Conférence parlementaire, Cour arbitrale.
<u>Mémorandum sur une politique communautaire de coopération au développement</u> (III tomes) 27 juillet1971, 2 février 1972. **Soft acquis** J-F. Deniau, Commissaire à l'Aide au Développement et à l'Élargissement.	Parallèlement à **Yaoundé**, de nouvelles relations sont tissées. **Amérique latine** : -Mécanisme permanent de dialogue adopté en juin 1971 ; -Mémorandum de la CE en 1969, à l'étude au Conseil.	**Contexte européen** -Préparation de l'élargissement à la GB et aux pays du Commonwealth. -Initiative ambitieuse de formulation d'une politique autonome par la Commission: autonomisation. **Contexte international** -Affirmation du Tiers Monde (G77, CNUCED). -Dialogue Nord-Sud difficile, influence de la bipolarité.	**Nécessité, urgence et signification d'une politique communautaire de coopération :** -attraction de la Communauté sur l'ensemble des PVD ; -les progrès de l'intégration économique et politique lui confèrent *« un poids supplémentaire et des responsabilités accrues » ;* -la Communauté est « désarmée » face aux PVD car	**Orientations à adopter** : -prise en considération de la coopération au développement dans les politiques communes ; -coordination progressive des politiques nationales de coopération ; -approfondissement de l'acquis communautaire pour mettre en œuvre une politique à l'égard de l'ensemble des PVD ;

	Aide alimentaire -Mise en place depuis 1967 et ouverte à l'ensemble des PVD. **Aide d'urgence** -Premières actions en 1971. Adoption du **SPG** en 1971.	-2ème Décennie du Développement.	elle n'a pas les moyens (hors SPG et aide alimentaire) de leur répondre; -risques d'incohérence résultant de la répartition des compétences entre EM et CE. **Objectifs** *« Au cours des dix prochaines années, les possibilités de coopération de la Communauté devront être graduellement élargies, les politiques nationales progressivement harmonisées, et une conception communautaire de la coopération internationale devra peu à peu voir le jour ».*	-mise à disposition de la Communauté de possibilités additionnelles de coopération financières et techniques. **Actions à entreprendre** : -accord sur les produits de base, inspiré de la CNUCED ; -action de promotion commerciale; -aménagement de l'infrastructure ; -formation des hommes ; -assistance technique appropriée ; -programmation pluriannuelle ; -déliement progressif de l'aide ; -assistance technique à la coopération régionale ; -sensibilisation opinion publique.
Déclaration de Paris Conférence des Chefs d'État et de gouvernement, 19-21 octobre 1972	En 1972, la Communauté et ses EM ont fourni 4,070.2M$ d'APD, soit 43% de l'aide mondiale.		*« Les Chefs d'État ou de Gouvernement sont convaincus que la Communauté doit, sans altérer les avantages dont bénéficient les pays avec lesquels elle a des relations particulières, répondre encore davantage que par le passé à l'attente de l'ensemble des pays en voie de développement (…) les Institutions de la Communauté et les États membres sont invités à mettre en œuvre une progressivement une politique globale de coopération au développement à l'échelle mondiale »*	
Convention de Lomé I Signée le 28 février 1975 **Accord CEE-ACP**, pour 5 ans (Lomé II, 31 octobre 1979).	**Partenaires** 9 pays CEE, 46 États ACP, CE.	**Contexte européen** -Europe élargie, poids décisif de la GB dans la 'victoire' globaliste.	**Objectifs (Préambule)** -*« établir sur une base d'une complète égalité entre les partenaires, une coopération étroite ;*	**Aide financière et technique** -Continuité dans l'aide financière (montants augmentés) et technique.

	Montant de l'assistance 4ème FED : 3150 millions ECU **Extension du champ de l'assistance** -1976: 1er programme d'aide aux PVDNA (Amérique latine et Asie). -1976 : accords de coopération globale avec l'Algérie, la Tunisie et le Maroc. -1977 : accords de coopération globale avec l'Égypte, la Jordanie, la Syrie et le Liban. **Rapports** -La Résolution du Conseil du 8 novembre 1976 invite la Commission à élaborer un rapport annuel sur les politiques de coopération au développement de la Communauté *« afin de disposer d'une plus large information sur sa contribution à l'aide en faveur du Tiers Monde »*. -Le rapport pilote sur *Les politiques de coopération au développement de la CE 1971-1976* est publié en avril 1977. Le premier rapport annuel paraît en 1979.	-Élargissement protéiforme du champ de la coopération : inflation du nombre d'associés, débuts de l'aide aux PVDNA et aux pays du bassin méditerranéen, aide alimentaire et humanitaire. -Crise économique. **Contexte international** -Chocs pétroliers : hausse des prix du pétrole et des matières premières. Confrontation Nord/Sud. -Crise économique et prise de conscience de l'interdépendance. -Position de force des PVD possédant des matières premières, distanciation des autres. -Création du groupe ACP (Accord de Georgetown, février 1975) : véritable interlocuteur lors des négociations. -Effervescence des théories du développement (*dependistas,* NOEI). -Rapport Dag Hammarskjöld (1975) : *Que faire ?* -Approche des 'besoins fondamentaux' (Banque mondiale, OIT). -En 1975/1976, les pays de l'OPEP sont les premiers contributeurs à l'APD mondiale (27%), légèrement devant la CEE (25%), suivie des Etats-Unis (23%).	*-instaurer un nouveau modèle de relations entre États développés et États en voie de développement, compatible avec les aspirations de la communauté internationale vers un ordre économique plus juste et plus équilibré* ***;*** *-intensifier en commun les efforts en vue du développement économique et du progrès social ;* *-promouvoir la coopération commerciale ;* *-sauvegarder les intérêts des États ACP dont l'économie dépend de l'exportation de produits de base ;* *-promouvoir le développement industriel. »* **Innovations** -<u>STABEX</u> : aide financière sous forme de stabilisation des revenus d'exportation. Il sera suivi du SYSMIN pour les produits miniers avec Lomé II (1980). - <u>Fin des « préférences inverses »</u> au profit de la « non réciprocité » des obligations commerciales. Les préférences deviennent unilatérales. - La <u>coopération industrielle</u> fait l'objet d'un titre spécifique (Titre III). -<u>Protocoles</u> sucre, viande bovine et bananes.	-Une part notable de l'assistance est dévolue à la coopération industrielle: infrastructures, PME, entreprises, formation, 'facilité Cheysson' pour les *joint-ventures*… -10% des moyens financiers sont réservés au financement de projets favorisant la coopération régionale et interrégionale. -Attention particulière accordée aux États les moins développés. **Volet commercial** -<u>STABEX</u> : aide à maintenir à un certain niveau les revenus des exportateurs de produits de base en cas de chutes de prix ou de baisses de production. Mis en place pour 12 produits, et considéré comme 'révolutionnaire'. -<u>Non réciprocité des obligations commerciales</u> : accès libre des produits ACP au marché européen sans obligation inverse, ni même application de la clause de la nation la plus favorisée. Exceptions de taille : certains produits agricoles relevant de la PAC. -Exemptions aux règles d'origine. **Volet institutionnel** -L'accent est mis sur la participation des ACP.

<u>Mémorandum sur la politique communautaire de développement</u> 4 octobre 1982 **Soft acquis** Edgard Pisani, Commissaire au Développement	**Poids de l'assistance CE** En <u>1982</u>, l'aide de la CE représente environ <u>10%</u> de l'aide totale de la <u>CEE</u>. **Partenaires** <u>Les ACP :</u> *« importance particulière des liens (…) la Communauté se déclare prête à organiser ses relations avec les pays ACP au sein d'une convention-cadre sans limitation de durée ».* <u>PVD méditerranéens :</u> les intérêts politiques et économiques de la CE sont liés à la stabilité et à la prospérité de ces pays. La CE *« se déclare prête à organiser, le moment venu, ses relations avec les pays de la rive sud de la Méditerranée au sein d'une convention globale, de région à région ».* <u>ALA</u> : renforcer le contenu des accords de coopération en les *« dotant de certains moyens financiers de nature à faciliter la réalisation d'actions spécifiques d'intérêt mutuel ».*	**Contexte européen** -« Crise d'adolescence » de la construction européenne, inertie qui maintient le système Lomé. -Activisme du Parlement européen en faveur de l'aide alimentaire. -Élargissement à la Grèce : le centre de gravité communautaire se déplace vers le Sud, nouvelles problématiques. -Activisme de Pisani, qui préconise un renouvellement des modalités de l'aide (*La main et l'outil*). **Contexte international** -Nouvelles théories du développement, néolibéralisme, PAS, influence des IFI. -Rapport Brandt (1980). *Nord-Sud : un programme de survie.* -Uruguay Round, remise en cause du système de préférences de la CE. -Débuts timides de la conditionnalité et du dialogue politique. -Guerre froide, course aux armements et équilibre de la terreur. -Crise des missiles en Europe. -Guerres en Afrique (Namibie, Éthiopie…). -En 1980/1981, la CEE est le premier pourvoyeur d'APD au monde (28%), suivie des pays de l'OPEP (22%) et des Etats-Unis (16%).	**Motivations de la politique** *-« La politique de développement constitue l'une des dimensions essentielles de la construction européenne »* -déséquilibres structurels entre le Nord et le Sud, préoccupation du PE et intérêt de l'opinion publique **Objectifs** *« La promotion d'un développement autonome et durable (…) passe par les objectifs suivants :* *-accompagner les efforts de mise en œuvre d'un développement autonome ;* *-favoriser l'autonomie alimentaire ;* *-contribuer au développement des ressources humaines et à la prise en compte des dimensions culturelles du développement ;* *-développer les capacités autonomes de recherche scientifique ;* *-valoriser les potentiels en ressources naturelles ;* *-restaurer et préserver les équilibres écologiques et maîtriser l'urbanisation. »* -approfondissement entre l'Europe et ses partenaires de relations contractuelles fondées sur la solidarité et l'intérêt mutuel ; -instauration par le dialogue d'un NOEI -contribution au renforcement des relations Sud-Sud.	**Méthodes** -Dialogue politique : *« dans le respect de la souveraineté de pays bénéficiaires sur l'emploi des ressources(…) la Communauté estime qu'elle a le droit et le devoir d'engager avec les gouvernements de ces pays in dialogue sur l'efficacité des politiques qu'elle soutient ».* -Intégration de l'aide alimentaire à l'action de développement ; -Recherche de synergies et de cohérence dans les *« domaines d'intérêt mutuel »* (ressources minières,pêche,industrie, énergie…) -Efforts de coordination d'harmonisation et de cohérence. **Moyens** -Adopter l'objectif de 0.1% PNB de la CE consacré à l'aide au développement dans les 10 ans ; -Rassembler les moyens affectés à l'aide dans un même cadre budgétaire. Deux volets : *contractuel* (Lomé, accords méditerranéens et de coopération) et *autonome* (ONG, PVDNA, urgence, aide alimentaire…) ; -Assurer la prévisibilité du régime des changes et la stabilisation des marchés des produits de base ; -Revoir le Stabex, le Sysmin, les protocoles sucre, bananes et rhum.

Convention de Lomé IV (Lomé III, 8 décembre 1984) Lomé IV, 15 décembre 1989 (Lomé IVbis, révision 1995) **Accord CEE-ACP**, signé pour 10 ans au lieu de 5.	**Partenaires** (III : 12 CEE, 68 ACP, CE) IV : 12 CEE, 70 ACP, CE (IVbis :15 UE, 71 ACP, CE) **Montant de l'assistance** (6ème FED: 7500 millions ECU) 7ème FED: 10 940 millions ECU (8èmeFED: 12840 millionsECU) **Autres programmes** -Mise en place de PHARE en 1989, renforcé et élargi en 1994. -Augmentation sensible de l'assistance aux PVDNA (20 millions d'ECU en 1976, 368.4 millions d'ECU en 1989). En 1986, l'aide de la CE représente 1.9Mds$, soient 4.3% de l'APD mondiale et 12% de l'aide de la CEE. En 1988, l'aide CE est de 2.9Mds$, soient 5.3% de l'aide mondiale et 12% de l'aide CEE.	**Contexte européen** -Acte Unique, Traité de Maastricht : marche vers l'Union européenne, dynamisme institutionnel et politique. -CEE élargie au Sud : nouveaux héritages (AL, Méditerranée) et problèmes (la CE a son propre dialogue Nord/Sud à gérer). -Agrégations des préférences des EM et multiplication des programmes. -Responsabilité européenne dans l'aide à l'Est: PHARE (1989). -Austérité économique et parcimonie de l'aide : tensions sur les montants financiers de l'aide aux ACP (8ème FED) **Contexte international** -Chute du Mur, fin de la Guerre froide et de l' 'histoire'. -Remise en cause de la non-ingérence et de la neutralité de l'aide. Mise en place de nombreuses 'conditionnalités'. -Rapport de la *Commission Sud* présidée par Julius Nyerere (1990). -*Rapport mondial sur le développement humain*, PNUD (1990). Lance les rapports annuels sur le 'développement à visage humain', mesuré avec l'IDH. -En 1987/1988, la CEE est le premier bailleur d'APD au monde (40%), devant les Etats-Unis (19%) et le Japon (17%).	**Principes fondamentaux :** -égalité des partenaires, respect souveraineté, intérêt mutuel et interdépendance ; -droit de chaque État à déterminer ses choix politiques, sociaux, culturels et économiques ; -sécurité de la relation. **Objectifs :** -*« promouvoir le développement économique, culturel et social »* (art.1) ; -*« développement plus équilibré et plus autonome (…) développement rural et sécurité alimentaire»* (art.6) ; -*« haute priorité aux efforts de coopération et d'intégration régionale »* (art.7); **Innovations** -La conditionnalité démocratique : Lomé III contient pour la 1re fois une timide 'clause droits de l'homme'. Lomé IV affirme que « *le respect des droits de l'homme est reconnu comme un facteur fondamental»* (art.5) est étroitement lié au développement. Lomé IVbis introduit la possibilité de suspendre l'aide en cas de violation grave d'un « élément essentiel » mentionné dans la Convention : droits de l'homme, principes démocratiques, État de droit(art.366a). -Mise en place d'une facilité d'ajustement structurel.	**Aide financière et technique** -Pour la 1ère fois, un processus de programmation est instauré. -Réforme de l'assistance technique. -Fonds d'intégration et de réadaptation des réfugiés. -À la demande des ACP, des moyens peuvent être consacrés à la promotion des droits de l'homme (art.5.3). -Mesures visant à enrayer l'endettement croissant (92% de subventions dans le 7ème FED contre 75% pour le 6ème). -Intégration des problématiques sociales,culturelles, démographiques et environnementales. -Promotion de la coopération décentralisée. **Volet commercial** -S'inscrit dans la continuité. -Nouvelles concessions pour les produits agricoles, règles d'origine plus libérales, protection des bananes ACP et libéralisation des exportations de rhum après 1992. -Révision du Stabex et du Sysmin. **Volet institutionnel** -Avec Lomé III, l'Assemblée Paritaire remplace l'Assemblée consultative et le Comité paritaire. Sa composition est réformée en 1995, afin de mieux refléter les processus démocratiques dans les ACP.

Traité de Maastricht (TUE) 7 février 1992, JO du 29/07/92 Titre XVII, articles 130U-Y **Législation primaire**	**Assistance communautaire** -Adoption en 1992 du programme ALA, financé par le budget pour une première période de 5 ans (1991-1995) à hauteur de 2,750 Mds€. -Mise en place d'ECHO en 1992 : aide d'urgence et à la reconstruction dans plus de 85 pays, budget d'environ 500M€/an.	**Contexte européen** -Naissance de l'UE, qui affirme son ambition internationale (art.2) et met en place la PESC. -Architecture en piliers. -Redéploiement global de la coopération communautaire vers le voisinage et certains PVD émergents. -Consolidation d'intérêts européens.	**Objectifs (art.130U)** 130U.1 *-développement économique et social durable des pays en développement;* *-insertion harmonieuse et progressive dans l'économie mondiale ;* *-lutte contre la pauvreté ;* 130U.2 *-consolidation de la démocratie et de l'État de droit, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;* 130U.3 -respect des engagements et objectifs internationaux. **Innovations** -Inscription dans l'acquis primaire -Clarification de la répartition des compétences EM/CE (130X). **Cohérence des politiques** (130V). *-« La Communauté tient compte des objectifs visés à l'article 130U dans les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les PVD »*	
La politique de coopération au développement à l'horizon 2000. *Les rapports de la Communauté avec les pays en voie de développement dans la perspective de l'Union politique.* Les conséquences du Traité de Maastricht COM(92)915, 15 mai 1992, **Soft acquis** Manuel Marin, Commissaire à la Coopération au Développement et à la Pêche	**Afrique:** priorité à la restructuration du tissu économique et à la réforme démocratique et de l'administration. *« Exige un véritable 'contrat de solidarité' entre la Communauté et l'Afrique ».* **Méditerranée** : augmenter et réorienter l'aide vers le planning familial, l'assistance technique dans le domaine institutionnel, la coopération	**Contexte européen** *-« Intégration grandissante de la CE »* qui en fait un acteur mondial de premier plan ; -Politique de coopération comme *« composante essentielle de la politique extérieure »* ; -Trop grande dispersion de l'aide européenne qui impose un *« rapprochement progressif et complémentaire au niveau communautaire »* dont la *« clef est l'application correcte du principe de subsidiarité ».*	**Principes de base** -La politique de coopération *« ne peut que se fonder sur les valeurs fondamentales qui sont à l'origine de l'existence de la Communauté : promotion de la paix dans le monde et solution des conflits par le dialogue, développement et consolidation de la démocratie et de l'État de droit, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».* - Elle *« contribue à la défense des intérêts de la CE par la prise en compte de l'intérêt mutuel des parties*	**Principes de base: méthodologie** -La politique de la CE est complémentaire de celle des EM : *« le principe de subsidiarité doit guider l'analyse dans la définition d'une politique communautaire ».* -Pondération géographique en fonction de la diversité des PVD et des intérêts de la Communauté. **Niveaux d'intervention** -Améliorer l'*articulation* entre les

	régionale et la coopération économique. **Amérique latine** : importance particulière du dialogue politique, et de la promotion des investissements et du secteur privé. Aide à la prise en compte des préoccupations environnementales dans les stratégies de développement. **Asie** : accroître la présence économique. Aide au développement classique pour les PMA.	-Échéances en vue : révision Lomé (95), expiration des orientations définies par le Conseil pour l'AL et l'Asie (95), expiration des protocoles méditerranéens(96). Possibilité de revoir le cadre d'ensemble de la coopération. **Contexte international** -Aggravation des inégalités de distribution des revenus au niveau mondial ; -Remise en cause de l'efficacité de l'aide, surtout dans les PMA; -Bouleversements de la scène mondiale et nouvelle donne des rapports Nord/Sud; -Nouvelles interdépendances : *« il est généralement reconnu que le non-développement du Su impose des coûts pour le monde développé et que le mal-développement du Nord peut bloquer le développement durable du Sud ».*	*concernées ».* -La PCD *« doit servir à rehausser la présence de la Communauté à l'échelle mondiale, favorisant ainsi la reconnaissance de l'identité européenne par les pays tiers ».* **Objectifs** -consolidation démocratique des PVD ; -développement économique et social durable ; -insertion harmonieuse et progressive dans l'économie mondiale ; -lutte contre la pauvreté.	politiques communes et la politique de coopération ; construire des synergies ; -Combler le déficit *d'expression et d'impulsion* dans les relations économiques internationales ; -Combler le déficit de *coordination* dans l'aide directe et la coopération. Mise en œuvre coordonnée des instruments existants(commerciaux, assistance, humanitaire…) **Pondération** -Élaboration d'un *policy mix* adapté à chacun et à chaque région ; *-« Des critères de performance devraient présider à l'octroi de l'aide, de manière à en faire bénéficier les pays les plus capables d'en tirer profit ».*
<u>Livre vert sur les relations entre l'UE</u> **<u>et les pays ACP à l'aube du XXIème siècle</u>** Document de réflexion, 1996 **Soft acquis** João de Deus Pinheiro, Commissaire aux Relations extérieures (ACP, Afrique du Sud) dont aide au développement et Convention de Lomé**.**	**15** pays UE, **71** États ACP, CE **Développement d'un ensemble de nouvelles initiatives, marquant la *« vocation universelle »* et le *« caractère différencié »* des relations extérieures de l'Union** : -accords d'association avec les pays européens de l'ancien bloc de l'Est candidats à l'adhésion ; -soutien à la transformation et accords commerciaux avec les NEI issus de l'URSS ;	**Contexte européen** -Dissensions entre EM sur le financement du 8ème FED : clash à Cannes en 1995. -Compétition pour les ressources entre les différents programmes d'assistance : inquiétude des ACP face à leur marginalisation/voisinage. -Document qui sert de préalable à la négociation de Cotonou. C'est une interrogation sur le futur et la pertinence du partenariat UE/ACP : les négociations dureront de septembre 1998 à février 2000. -Redéfinition des *« intérêts politiques et de sécurité »* de l'Union, *« phase nouvelle*	**Scénarios pour la couverture géographique** : -*statu quo* : accord global ave modalités et priorités différentes ; -accord global très général complété par des accords bilatéraux différenciés ; -éclatement de Lomé en accords régionaux ; -accord spécifique avec les PMA de la zone ACP, éventuellement ouvert à d'autres PMA. **Possible restructuration des priorités autour de trois axes :** -dimension économique *(insertion*	**Révision des modalités pratiques de la coopération financière et technique :** *-« Évolution vers un partenariat plus responsable »* ; -Nouvelle logique instrumentale : fixer des enveloppes globales ; -Plus grande sélectivité de l'aide : compléter les indicateurs de besoin par des critères de « performance » ou de « bonne gestion ». Donner plus de flexibilité politique plutôt que de procéder à la reconduction automatique de l'aide ; -évolution vers l'aide directe au

	-Partenariat euroméditerranéen (Conférence de Barcelone en novembre 1995); -Renforcement des liens et du dialogue politique avec l'Amérique latine, appui institutionnel, coopération financière et technique ; -Nouvelle stratégie dans les relations avec l'Asie.	*des relations UE-ACP ».* **Contexte international** -Monde multipolaire. -*Aid fatigue*, crise économique et mise en doute de l'efficacité de l'aide. Impact décevant des préférences commerciales. -*« Monde en profond bouleversement »* et *« nouveaux types de risques plus diffus ».* -Libéralisation et mondialisation ; affirmation des théories de la « bonne gouvernance ». -*« L'interdépendance s'accroît et s'étend (…)de nouvelles fractures se marquent (…)constituent des facteurs d'instabilité ».* -*« Différenciation croissante entre les PVD en général et les ACP en particulier ».*	*dans l'économie mondiale),* sociale *(réduction de la pauvreté)* et environnementale *(lien pauvreté et environnement, protection)* ; -dimension institutionnelle *(renforcement de la dimension politique, droits de l'homme, appui aux organisations régionales, gestion budgétaire, amélioration systèmes juridiques, développement des capacités locales…)* ; -commerce et investissement. **Scénarios pour un nouveau régime commercial** : -*statu quo* : système contractuel de préférences différenciées non réciproques; -application du SPG sur une base bilatérale ou multilatérale ; -réciprocité uniforme, en conformité avec les règles de l'OMC ; -réciprocité différenciée : régimes de préférences réciproques entre l'UE et des groupes de pays.	budget plutôt que l'aide projet ; -nouveau mode de gestion, déterminé au cas par cas. **La Commission recommande la budgétisation du FED** qui *« donnerait un véritable statut communautaire à la partie de l'aide gérée par la Commission, facilitant ainsi les synergies positives entre les différents domaines de l'action européenne ».*
<u>Accord de Partenariat de Cotonou</u> Signé le 23 juin 2000, entré en vigueur en avril 2003 et révisé le 25 juin 2005. **Accord UE-ACP** signé pour 20 ans. **<u>9ème FED</u>** 2002-2007	**15** pays UE, **77** États ACP, CE. **9ème FED** : <u>13.8 milliards €</u>, répartis comme suit : -13.5 Mds€ aux États ACP - 175 M€ aux PTOM - 125 M€ de dépenses CE **Reliquat 8ème FED** : 1.2Mds€	**Contexte européen** -Inertie et dissensions suite au *Livre vert* : compromis qui aboutit au renouvellement du partenariat pour 20 ans. Lobbying de la France et de la Commission. -Contrepartie au renouvellement : accord beaucoup plus politique, imposé aux partenaires ACP. -Période de tensions (négociation du Traité de Nice).	**Innovations** -lutte contre la pauvreté comme objectif central (art.1) -renforcement de la dimension politique (Pilier I) ; la « bonne gouvernance » devient élément fondamental (art.9). Art.96 sur le processus de consultation en cas de violation d'un « élément essentiel ». -fin des préférences	**Volet assistance** Sur les 13.5 Mds€ aux États ACP : - <u>10 Mds€</u> d'aides non remboursables, destinées à soutenir le développement à long terme. Attribuées « en fonction des besoins spécifiques et des performances ». Financent les réformes macroéconomiques, et les prgs sectoriels des PIN.

	Ressources propres BEI :1.7 Mds€. **Montant global** : 16.7 Mds€ -La Communauté adopte un nouveau SPG, visant à favoriser le développement durable, en 2001. -Elle met également en place l'initiative 'Tout sauf les Armes' en 2001.	**Contexte international** -Retour du développement sur l'agenda international (OMD), *peer pressure* pour des engagements multilatéraux forts. -Contrainte déterminante des règles de l'OMC : fin des préférences commerciales et remise en cause d'un des piliers du modèle communautaire. -Lutte contre le terrorisme et contre la prolifération des armes de destruction massive : des clauses sont introduites dans la version révisée de l'Accord en 2005. Les États s'engagent à coopérer pleinement dans ces domaines (art. 11b), ainsi que dans la prévention des activités mercenaires (art.11a). -Développements *« bienvenus »* du droit international : une disposition sur la CPI est incluse dans le Préambule et un article prévoit de faciliter la coopération et le partage des expériences concernant les amendements juridiques nécessaires (art.11a).	commerciales au profit d'un partenariat économique compatible avec les règles de l'OMC (art.36). -promotion de l'appropriation locale (art.2) -ouverture du partenariat à la société civile (art.4) -prise en compte des performances dans l'attribution des ressources (annexe IV, art.5) **Priorités du FED** -Développement économique *(secteur privé, réformes macro et structurelles, politiques sectorielles)* -Développement social et humain *(politiques sectorielles sociales, jeunesse, développement culturel)* -Intégration et coopération régionale *(diversification, commerce Sud/Sud, reformes)* -Questions transversales: égalités hommes/femmes, environnement, renforcement des capacités et développement institutionnel.	- 1.3 Md€ d'aides non remboursables pour soutenir la coopération intra-ACP et interrégionale - 2.2Mds€ de dotation à la facilité d'investissement de la BEI : les prêts servent à appuyer le développement du secteur privé dans les pays ACP par le biais de financements à l'investissement essentiellement privé. Le STABEX et le SYSMIN disparaissent. **Volet commercial** -Le régime des préférences commerciales non réciproques en place depuis Lomé doit prendre fin en 2007. Les ACP et la CE négocient des APE prévoyant des accords de libre-échange par groupes régionaux pour 2008. -L'initiative 'Tout sauf les Armes' sera lancée en 2001 pour tous les PMA.
Déclaration du Conseil et de la Commission : *La politique de développement de la Communauté européenne.* 20 novembre 2000 **Soft acquis** Poul Nielson, Commissaire au Développement et à l'Aide humanitaire	**L'année 2000 marque**: -L'adoption de MEDA II (5,350 Mds€ pour 2000/2006) ; -La mise en place de CARDS (4,65 Mds€ pour 2000/2006) ; -La naissance de TACIS (3,138Mds€ pour 2000/2006) ; -Le renforcement de	**Contexte européen** -La réforme est une « question de survie » après la chute de la Commission Santer. Crise de la coopération et menaces de rebilatéralisation (GB). Création d'EuropeAid en janvier 2001. -Réflexion sur la valeur ajoutée de la CE et la répartition des compétences. -Influence des Like Minded	**Principes fondateurs** - *« La politique de développement de la Communauté est sous-tendue par le principe du développement humain et social durable, équitable et participatif. La promotion des droits de l'homme, de la démocratie, de l'État de droit et de la bonne gestion des affaires publiques en font partie intégrante ».* **Objectif principal** *-« Le principal objectif de la politique*	**Modalités d'action** -appui aux stratégies de réduction de la pauvreté ; -mise en cohérence des différents instruments de l'action extérieure ; -répartition des ressources tenant compte de leur impact sur la réduction de la pauvreté ; -primauté de l'*ownership* des PVD.

	PHARE, avec SAPARD et ISPA. **La réforme de l'aide extérieure, lancée le 16 mai 2000, voit, entre autres :** -la création d'EuropeAid en 2001 ; -la déconcentration: la gestion et la responsabilité de l'aide sont transférées aux 80 délégations couvrant 150 pays ; -le renforcement des ressources humaines ; -l'introduction des documents de stratégie par pays et de la programmation pluriannuelle ; -la création d'un groupe d'appui à la qualité, l'amélioration du suivi et de l'évaluation ; -l'amélioration de la cohérence des politiques…	Countries (LMCs) sur les priorités (réduction de la pauvreté). **Contexte international** -40% de la population mondiale vit en-dessous du seuil de pauvreté. -UE leader du développement, plus de 50% de l'APD mondiale. -OMD, agenda du développement. -Lancement du Cycle de Doha pour le Développement en 2001. -Lancement du NEPAD en 2001.	*de développement de la Communauté 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 durable, la promotion de l'intégration progressive des pays en développement dans l'économie mondiale et une volonté de lutter contre les inégalités ».* **Méthode préconisée** -Réforme de l'aide extérieure et renforcement de la coopération, de la coordination et de la complémentarité (3C).	**Recentrage des activités de la Communauté sur 6 domaines** : -lien entre commerce et développement ; -intégration et coopération régionale ; -appui aux politiques macro-économiques et promotion d'un accès équitable aux services sociaux -transports ; -sécurité alimentaire et développement rural durable ; -renforcement des capacités institutionnelles.
Traité établissant une Constitution pour l'Europe Signée le 29 octobre 2004, jamais entrée en vigueur.	**UE à 25** En 2003, l'UE représente plus de 50% de l'APD mondiale, dont 10% proviennent de la Commission. En 2003, la CE a engagé près de 12Mds€ dans ses programmes d'assistance (FED et pré-adhésion inclus).	**Contexte européen** -La Convention européenne élabore un projet de Constitution, soumis à ratification dans les 25 EM. La France et les Pays-Bas le rejettent par référendum. -Les articles sur la coopération au développement ont été préparés dans le cadre du groupe de travail n°7 sur l'Action extérieure. -*Stratégie européenne de Sécurité* présentée par Solana en 2003 : la politique de développement comme instrument de réponse aux nouveaux risques. Elle fait partie	**Innovations** -Inscription de la coopération au développement dans le Titre V portant sur « L'action extérieure de l'Union ». -L'article III-218 affirme que *« La politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union ».* **Objectif principal** -*« la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté »* (art.III-218.1).	

		intégrante du '*policy mix*' de l'action extérieure et intégrée en tant que telle dans le Traité.	**Cohérence des politiques** *-« L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les PVD »*	
<u>Le Consensus européen pour le développement</u> Déclaration conjointe du Conseil, des EM, du Parlement et de la Commission 2006/C, 46/01 **Soft acquis** Louis Michel, Commissaire au Développement et à l'Aide humanitaire	**Répartition globale de l'assistance de la CE** (2005) : -39% ACP -18% pré-adhésion -12% MEDA et Proche Orient -12% thématiques -9% Asie -6% CARDS et TACIS -4% Amérique latine En 2006, l'<u>UE</u> a fourni <u>56.67% de l'APD mondiale</u>, soient 46,9Mds€. L'aide extérieure de la <u>CE</u>, couvrant plus de 160 pays, s'est élevée à 12.1Mds€, dont 9.8Mds€ éligibles au titre de l'APD. Cela représente <u>20.8% de l'APD de l'UE et 11.8% de l'APD mondiale.</u>	**Contexte européen** -Post élargissement à 25, avec des NEM qui passent du statut de bénéficiaire à celui de bailleur. -Négociation très difficile sous présidence anglaise. Clash entre les 'pro' et les 'anti' européens et entre les LMCs et les 'Club Med'. -Première Déclaration conjointe, qui formalise et récapitule 50 ans d'acquis. -2 parties distinctes : la *« vision de l'UE pour le développement »* (I) et *« la politique de développement de la CE »* (II). -2005 est une année d'effervescence européenne sur le développement : Consensus, Stratégie pour l'Afrique, G8 sous présidence anglaise. -Signature de l'Accord de Cotonou révisé le 25 juin 2005. **Contexte international** -Post 11/09, OMD : montée en puissance et instrumentalisation de l'agenda du développement. -Engagements financiers pris à Barcelone et Monterrey (0.7% pour l'UE en 2015) : la nécessité d'augmenter les ressources financières est inscrite dans le *Consensus*. -Déclaration de Paris en 2003.	<u>PARTIE I : Vision de l'UE</u> **Objectifs communs de l'UE** *-« L'objectif primordial (…) est l'éradication de la pauvreté dans le contexte du développement durable, notamment en s'efforçant de réaliser les OMD » ;* *-« le développement constitue en soi un objectif essentiel et la notion de développement durable incluse la bonne gouvernance, les droits de l'homme ainsi que des aspects politiques, économiques, sociaux et environnementaux ».* **Valeurs communes** *-« le respect des droits humains, les libertés fondamentales, la paix, la démocratie, la bonne gouvernance, l'égalité entre les hommes et les femmes, l'État de droit, la solidarité et la justice » ;* *-« fermement attachée au multilatéralisme efficace grâce auquel toutes les nations du monde sont, ensemble, responsables du développement ».* **Principes communs** -Appropriation et partenariat ; -Dialogue politique approfondi ; -Participation de la société civile ;	**Une approche différenciée selon les contextes et les besoins** -Différenciation dans la mise en œuvre : s'appuie sur les documents de stratégie par pays, par région et par thème pour la programmation. -Toutes les strates de PVD (des PMA à la pré-accession) doivent être aidés. -Les instruments de l'aide sont variés et adaptés : *aide projet, prgs sectoriels, appui budgétaire, aide humanitaire, assistance en matière de prévention des crises, soutien à la société civile, rapprochement des normes et des législations…* **Critères transparents dans l'allocation des ressources** -Au sein des enveloppes globales, *« les ressources sont allouées et leur utilisation ultérieure examinées selon des critères normalisés, objectifs et transparents reposant sur les besoins et les résultats ».* **Principe de concentration** : dans le cadre du processus de programmation et du dialogue avec les partenaires, la CE sélectionne un nombre

		- Le Consensus est élaboré en amont du Sommet du Millénaire+5. -L'accent est mis sur *« les multiples aspects de l'éradication de la pauvreté »* dans un monde global et interdépendant, et donc sur le nécessaire caractère multidimensionnel des solutions et des instruments.	-Égalité des sexes ; -Prévenir la fragilité des États. **Une aide de meilleure qualité** -Engagements réitérés en matière de coordination&complémentarité, et de cohérence des politiques. **Le développement ,** *« réponse à apporter aux défis mondiaux ».* <u>PARTIE II : La politique de la CE</u> -La politique de développement de la Communauté est *« complémentaire des politiques menées par les États membres ».* -Les objectifs et principes fondamentaux sont les mêmes que ceux de l'UE. -Mention des principes relatifs à l'efficacité de l'aide : *appropriation, partenariat, coordination, alignement sur les systèmes des pays bénéficiaires et orientation sur les résultats.* -Approche visant à intégrer les questions transversales -Appui aux initiatives globales et fonds mondiaux.	strictement limité de domaines d'action- afin d'optimiser la complémentarité entre bailleurs. **Domaines d'action de la CE** -Commerce et intégration régionale -Environnement et gestion durable des ressources naturelles -Infrastructures, communication et transports -Eau et énergie -Développement rural et aménagement du territoire, agriculture et sécurité alimentaire -Gouvernance, démocratie, droits de l'homme et appui aux réformes économiques et institutionnelles -Prévention des conflits et de la fragilité des États -Développement humain -Cohésion sociale et emploi **Mainstreaming** -Démocratie, droits de l'homme, de l'enfant et des peuples indigènes, bonne gouvernance. -Égalité des sexes -Durabilité environnementale -VIH/SIDA
<u>Perspectives financières</u> 2007-2013 **<u>10ème FED</u>** 2008-2013	**Partenaires** UE à 27, environ 150 PVD (dont 79 ACP, 77 éligibles au FED) **Montant de l'assistance**	**Contexte européen** -Rationalisation des instruments de financement de l'assistance extérieure. -Échec budgétisation FED. -Négociation très difficile sur l'ICD.		**Perspectives Financières** <u>42 884 millions</u>(M)€ répartis ainsi : -16 897M€ alloués à l'ICD -11 181M€ alloués à l'IEVP -11 468M€ alloués à l'IAP

[NB : le FED couvre une année de moins, ce qui biaise la comparaison statistique]	10ème FED : 22, 682 milliards € Pers.fin: 42, 884 milliards € **Répartition indicative de l'assistance (Budget+FED)** -FED : 34% -ICD : 26% -IAP : 18% -IEVP : 17% -IFS :3% -IEDDH :2%	-UE : 1er bailleur avec 55% de l'aide mondiale, mais la part de la Communauté est en baisse (menace de passer de 20 à 10% à terme). -Priorité à l'Afrique (50% des nouveaux fonds). Préparation d'une Stratégie conjointe UE-Afrique. -Adoption du *Communiqué de Petersberg sur La politique européenne de développement* le 13 mars 2007.		- 2 062M€ alloués à l'IFS - 1 104M€ alloués à l'IEDDH - 172M€ alloués à l'ICI. **Ressources du 10ème FED** 22 682 millions(M) € répartis ainsi : -21 966 M€ alloués aux États ACP -286 M€ alloués aux PTOM -430 M€ affectés aux dépenses CE Sur les 21 966M€ aux États ACP : -17 766M€ pour les prgs indicatifs nationaux et régionaux (PIN&PIR) -2700M€ pour la coopération intra-ACP et interrégionale -1500M€ de dotation à la BEI.

ANNEXE III : LISTE DES PAYS ACP

Liste des Pays ACP	Date d'association	Ancienne métropole
AFRIQUE (48)		
Afrique du Sud[2]	1998	Royaume-Uni (RU)
Angola	1985	Portugal
Bénin*	1957	France
Botswana	1975	RU
Burkina Faso*	1957	France
Burundi*	1957	Belgique
Cameroun	1957	France
Cap-Vert*	1980	Portugal
Comores*	1957	France
Congo	1957	France
Côte d'Ivoire	1957	France
Djibouti*	1980	France
Érythrée*	1995	Italie
Éthiopie*	1975	
Gabon	1957	France
Gambie*	1975	RU
Ghana	1975	RU
Guinée*	1975	France
Guinée Bissau*	1975	Portugal
Guinée équatoriale*	1990	Espagne
Kenya	1969	RU
Lesotho*	1975	RU
Liberia*	1975	
Madagascar*	1957	France
Malawi*	1975	RU
Mali*	1957	France
Maurice	1972	France
Mauritanie*	1957	France
Mozambique*	1985	Portugal
Namibie	1990	Allemagne/Afrique du Sud
Niger*	1957	France
Nigeria	1975	RU
Ouganda*	1975	RU
République centrafricaine*	1957	France
RDC*	1957	Belgique
Rwanda*	1957	Belgique

[2] L'Afrique du Sud est signataire de l'Accord de Cotonou, mais la coopération financière est organisée par une ligne budgétaire de l'UE, hors du FED.

Sao Tomé&Principe*	1980	Portugal/RU
Sénégal*	1957	France
Seychelles	1980	France
Sierra Leone*	1975	RU
Somalie*	1957	Italie
Soudan*	1975	RU
Swaziland	1975	RU
Tanzanie*	1969	RU
Tchad*	1957	France
Togo*	1957	France
Zambie*	1975	RU
Zimbabwe	1980	RU
CARAÏBES (16)		
Antigua et Barbuda	1985	RU
Bahamas	1975	RU
Barbade	1975	RU
Belize	1985	RU
Cuba[3]	2000	Espagne
Dominique	1980	RU
République dominicaine	1990	
Grenade	1975	RU
Guyane	1975	RU
Haïti	1990	
Jamaïque	1975	RU
St Kitts and Nevis	1985	RU
Ste Lucie	1980	RU
St Vincent les Grenadines	1985	RU
Surinam	1980	Pays-Bas
Trinidad et Tobago	1975	RU
PACIFIQUE(15)		
États fédérés de Micronésie	2000	Japon/USA
Fidji	1975	RU
Îles Cook	2000	Nouvelle-Zélande
Îles Marshall	2000	Japon/USA/ONU
Îles Salomon*	1980	RU
Kiribati*	1980	RU
Nauru	2000	RU
Niue	2000	Japon/USA
Palau	1975	Japon/USA
Papouasie Nouvelle Guinée	1980	Allemagne/Australie
Samoa*	1975	Allemagne/Nlle-Zélande
Timor oriental	2003	Portugal
Tonga	1975	RU
Tuvalu*	1980	RU
Vanuatu*	1985	RU/France

*Pays moins avancés

[3] Cuba est le seul pays ACP à ne pas être signataire de l'Accord de Cotonou

PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE MER

Danemark
Groenland
France
Mayotte
Saint-Pierre-et-Miquelon
Wallis-et-Futuna
Nouvelle-Calédonie et dépendances
Polynésie française
Terres australes et antarctiques françaises
Pays-Bas
Aruba
Antilles néerlandaises (Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten)

Royaume-Uni
Anguilla
Georgie du Sud et Îles Sandwich du Sud
Îles Caïman
Îles Falkland
Îles Turks et Caïcos
Îles Vierges britanniques
Montserrat
Pitcairn
Sainte-Hélène et Dépendances
Territoires britanniques de l'Océan indien
Territoires de l'Antarctique britannique

Sources :
Secrétariat ACP : http://www.acpsec.org/fr/about_us.htm
L'accord de Cotonou. Manuel à l'usage des acteurs non étatiques. Février 2004, www.ecdpm.org
COMMISSION EUROPÉNNE. *Le Fonds Européen de Développement en quelques mots*. Février 2002.
MAYALL James. « The shadow of Empire », in HILL&SMITH (eds), *International relations and the European Union*. Oxford : Oxford University Press, 2006, p.304-305.

ANNEXE IV : LES INSTITUTIONS PARITAIRES

Institution	Conseil des Ministres ACP-CE	Comité des Ambassadeurs ACP-CE	Assemblée parlementaire paritaire ACP-CE
Membres	Un membre du gouvernement de chaque pays ACP, de chaque État membre de l'UE et de la Commission européenne.	Un représentant de chaque État membre auprès de l'UE, le chef de mission de chaque État ACP auprès de l'UE et un membre de la CE.	Un nombre égale de parlementaires de l'UE et des pays ACP.
Fréquence réunions	En principe une fois par an.	Environ une fois par mois. Des sous-comités se réunissent plus souvent.	Deux fois par an en session plénière. Il y a des commissions permanentes qui se réunissent plus souvent.
Fonctions	-mène le dialogue politique ; -adopte des orientations politiques -prend des décisions obligatoires sur la mise en œuvre des accords de coopération entre les pays ACP et la CE.	-supervise la mise en œuvre des accords de coopération ; -assiste le Conseil des Ministres ACP-CE.	-promeut le processus démocratique par le dialogue et la concertation ; -adopte des résolutions et adresse des recommandations au Conseil des Ministres ; -sensibilise l'opinion publique aux accords de coopération.

Source : *L'accord de Cotonou. Manuel à l'usage des acteurs non étatiques*. Février 2004, www.ecdpm.org

ANNEXE V : L'ACCORD DE COTONOU

Source : http://europa.eu/cgi-bin/etal.pl (SCADPlus)

CADRE GÉNÉRAL

L'accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000 à Cotonou au Bénin pour une durée de 20 ans, et révisé pour la première fois en 2005, vise à promouvoir et à accélérer le développement économique, social et culturel des États ACP, à contribuer à la paix et à la sécurité et à promouvoir un environnement politique stable et démocratique.

Contexte

L'accord de partenariat représente une nouvelle phase dans la coopération entre les pays ACP et l'Union européenne (UE). Vu le succès limité de l'approche principale des préférences commerciales non réciproques des anciennes conventions et la nécessité de s'adapter aux développements internationaux tels que la mondialisation et l'évolution technologique ainsi qu'aux profonds changements sociaux dans les pays ACP, l'accord établit une nouvelle approche de la coopération dans ce domaine.

Approche globale

La nouvelle approche de l'accord vise à renforcer la dimension politique, à assurer une nouvelle flexibilité et à accorder plus de responsabilités aux États ACP. Elle repose sur trois dimensions principales, à savoir les dimensions de la politique, du commerce et du développement, et représente une approche à la fois intégrée et sectorielle. Les interventions devraient viser un secteur spécifique (santé, transport, etc.) et combiner de nombreux aspects de la coopération (économiques, environnementaux, sociaux, etc.) afin de mieux cibler l'aide.

Piliers du partenariat

Le partenariat est basé sur cinq piliers interdépendants :

-le renforcement de la dimension politique des relations entre les États ACP et l'UE ;

-la promotion des approches participatives, l'ouverture à la société civile, au secteur privé et aux autres acteurs non étatiques ;

-les stratégies de développement et une concentration sur l'objectif de la réduction de la pauvreté et en particulier une concentration aux objectifs de développement du millénaire;

-l'établissement d'un nouveau cadre de coopération économique et commerciale ;

-une réforme de la coopération financière (une rationalisation des instruments financiers et un système de programmation glissante).

PILIER I: UNE DIMENSION POLITIQUE

Les éléments essentiels de ce pilier sont les suivants :

-le dialogue politique ;

-les politiques de consolidation de la paix et de prévention et de résolution des conflits. Dans ce domaine, le partenariat se concentrera notamment sur les initiatives régionales et sur le renforcement des capacités locales. Il envisage également des dispositions afin de veiller à ce que les ressources financières ne soient pas détournées des objectifs de développement. Les parties s'engagent à coopérer à la prévention des activités des mercenaires, dans la lutte contre la criminalité internationale et à partager des expériences pour permettre la ratification et la mise en œuvre du statut de Rome de la Cour pénale internationale. Elles s'engagent également à échanger des informations sur les groupes terroristes et à coopérer dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive ;

-le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques basés sur l'État de droit et une gestion transparente et responsable des affaires publiques. Ces trois éléments sont essentiels pour le partenariat et le développement durable. Une nouvelle procédure a été développée en cas de violation de ces éléments en mettant l'accent sur la responsabilité de l'État concerné ;
-une bonne gestion des affaires publiques. Une nouvelle procédure spécifique a été établie. Elle sera appliquée dans les cas graves de corruption, non seulement en cas de corruption impliquant des fonds du FED mais aussi, plus largement, dans tout pays où la CE est financièrement impliquée et où la corruption constitue un obstacle au développement.

En 2005, la dimension politique est élargie aux questions de sécurité. Les partenaires ACP-UE se sont mis d'accord sur l'inclusion de trois dispositions relatives à la sécurité. Ceci inclut une référence à la coopération en matière de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM) (article 11 b) .La disposition appelle au respect intégral et à la mise en œuvre des obligations internationales, en tant qu'élément essentiel du partenariat. La disposition comprend en outre: une affirmation que l'assistance financière et technique pour la coopération en matière de non prolifération des ADM sera additionnelle et ne sera pas financée sur les ressources destinées à la coopération au développement ACP-UE; une déclaration précisant que les mesures seront prises selon un calendrier adapté prenant en compte les contraintes spécifiques des pays; une disposition précisant que l'appréciation du respect des mesures de non prolifération devra se fonder en particulier sur les rapports effectués par les institutions multilatérales compétentes.

Les partenaires ont également décidé d'inclure une disposition sur la Cour pénale internationale et le Statut de Rome dans le préambule ainsi que dans le texte de l'accord. L'accord révisé comporte également une disposition confirmant l'engagement des partenaires dans la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme ainsi qu'une disposition concernant la prévention des activités des mercenaires.

PILIER II: LA PROMOTION DES APPROCHES PARTICIPATIVES

L'accord prévoit un rôle important des acteurs non étatiques dans la conception ainsi que dans la mise en œuvre des stratégies et des programmes de développement, par exemple le secteur privé ou les partenariats économiques et sociaux. Le rôle de la société civile est particulièrement important et le renforcement des organisations non gouvernementales (ONG) est d'ailleurs nécessaire afin d'assurer une contribution importante au processus de développement. Par ailleurs, la participation de ces acteurs dépend de certains critères relatifs à leur gestion et à leur mode d'organisation.

La révision de 2005 inclut l'approfondissement de l'approche participative:
-les acteurs non étatiques (ANE): introduction de dispositions destinées à faciliter l'accès des ANE aux ressources prévues dans les programmes indicatifs, à partir d'une stratégie agrée entre la Commission et l'État ACP concerné. Ces acteurs peuvent bénéficier directement de financement via des contrats de subvention établis entre la Commission et l'organisme en question. Ceci s'appliquera si, au préalable, les types d'acteurs non étatiques et les types d'activités à soutenir ont été identifiés dans les documents de stratégie du pays ;
-autorités locales : insertion d'une disposition prévoyant de les associer au processus de consultation et à la mise en œuvre des programmes.

PILIER III: STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT ET CONCENTRATION SUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

L'approche intégrée du partenariat met l'accent sur trois domaines prioritaires de la coopération en tenant toujours compte de l'objectif majeur de la réduction de la pauvreté :
-Le développement économique, centré sur: l'investissement et le développement du secteur privé (par exemple le renforcement des activités d'exportation) ; les politiques et réformes macroéconomiques et structurelles (par exemple la libéralisation du régime du commerce) ; les politiques sectorielles (par exemple, le développement des secteurs industriel, du commerce, du tourisme et des savoirs traditionnels).
-Le développement social et humain:les politiques sectorielles sociales (par exemple l'amélioration des systèmes d'éducation, de santé et de nutrition et l'intégration des questions démographiques dans les stratégies) ;les questions relatives à la jeunesse (par exemple la protection des droits des enfants et des jeunes, notamment des filles, la promotion des échanges d'étudiants et l'interaction des organisations de la jeunesse des ACP et de l'UE) ;le développement culturel (par exemple, la reconnaissance, la protection et la valorisation des traditions et du patrimoine culturels).
-L'intégration et la coopération régionale visent, entres autres, à : accélérer la diversification des économies des États ACP ;promouvoir et développer le commerce inter et intra-pays ACP et avec les pays tiers, au profit également des pays moins avancés (PMA) des États ACP ; mettre en œuvre les politiques de réforme sectorielles au niveau régional.

Les priorités pour l'intervention seront établies pour chaque pays et le principe de différenciation est désormais un élément-clé du partenariat.
Questions thématiques et à caractère transversal : l'égalité hommes/femmes ; la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles ; le développement institutionnel et le renforcement des capacités.

Les apports de la révision en 2005 concernant les stratégies de développement

Les partenaires ACP-UE ont proposé une série d'amendements portant sur les stratégies sectorielles et un accord est intervenu sur l'ensemble des propositions. Ceci concerne, en particulier, des références spécifiques aux éléments suivants:
-les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD): inclusion d'une nouvelle référence aux OMD dans le préambule de l'accord qui réaffirme l'engagement des partenaires à l'égard de ces objectifs ;
-les secteurs sociaux : ajout d'une référence à la promotion de la lutte contre les maladies liées à la pauvreté et à la protection de la santé sexuelle et reproductive et des droits des femmes dans le cadre des secteurs sociaux ;
-la coopération régionale: simplification des procédures de demandes de financement et mesures facilitant la coopération entre les États ACP et d'autres pays en développement sur base de réciprocité ;
-les technologies de l'information et de communication: introduction d'une disposition sur le développement et l'utilisation du contenu local pour les technologies de l'information et de communication ;
-la jeunesse: promotion de la participation des jeunes à la vie publique et encouragement des échanges et de l'interaction entre les organisations de jeunesse des pays ACP et de l'UE;
-les savoirs traditionnels: la promotion des savoirs traditionnels dans le cadre du développement économique sectoriel ;
-les États ACP insulaires: renforcement des provisions existantes sur les États ACP insulaires, en soulignant leur vulnérabilité face aux nouveaux défis économiques, sociaux et écologiques et en promouvant une approche harmonisée à cet égard.

PILIER IV: L´ÉTABLISSEMENT D´UN NOUVEAU CADRE DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET COMMERCIALE

Le nouveau cadre apporte des modifications importantes au système existant afin de le rendre conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de permettre aux États ACP de participer pleinement au commerce international.

Nouveaux accords commerciaux

L'accord prévoit la négociation de nouveaux accords commerciaux dans le but de libéraliser les échanges entre les deux parties, mettant fin au régime de préférences commerciales non réciproques dont bénéficient les États ACP actuellement. Néanmoins, le système actuel reste en vigueur pendant une période transitoire, à savoir jusqu'en 2008 avec une période de transition d'au moins 12 ans. La politique communautaire tiendra compte des contraintes sociales et économiques des États de deux manières : d'une part par des politiques de développement social et humain (lutte contre la pauvreté) et d'autre part par la coopération et le renforcement des capacités des États ACP dans les enceintes internationales.

Domaines liés au commerce

La coopération commerciale n'est pas restreinte aux activités commerciales traditionnelles mais touche également à d'autres domaines liés au commerce, comme la protection des droits de propriété intellectuelle, le commerce et les normes de travail, etc.

Prévisions commerciales pour les États ACP moins avancés

Il est prévu d'améliorer le régime commercial accordé par la CE à l'ensemble des pays les moins avancés (dont 39 font partie du groupe ACP).

PILIER V: UNE RÉFORME DE LA COOPÉRATION FINANCIÈRE

Les **principes directeurs de la coopération financière** reflètent l'approche globale du partenariat :

-cohérence, flexibilité et efficacité assurées par un exercice de programmation glissante et unique par pays ou région assortie de réexamens réguliers ;
-évolution de la nature de l'assistance vers des programmes d'aide budgétaire ou sectorielle ;
-enveloppes indicatives et non droit acquis ;
-approche globale: participation d'acteurs non étatiques ;
-dialogue au niveau local, calendriers et coordination en amont.

Réforme du système de programmation

Le nouveau système de programmation glissante élimine le concept de l'aide non programmable, c'est-à-dire l'aide programmée unilatéralement par la Communauté. Les États ACP ont désormais plus de responsabilité pour la définition des objectifs, des stratégies et des actions et pour la gestion et la sélection des programmes.

Le processus de programmation est axé sur les résultats. Une aide financière d'un montant fixe n'est plus un droit automatique. Les aides non remboursables sont allouées sur la base d'une évaluation des besoins et des performances fondée sur des critères négociés entre les États ACP et la Communauté. Ces critères reflètent les objectifs principaux du partenariat tels que l'avancement de la réforme institutionnelle, la réduction de la pauvreté, etc.

L'instrument principal de la programmation des aides non remboursables est la stratégie de coopération nationale (SCN). Une SCN sera élaborée pour chaque État ACP conjointement par la Commission et l'État concerné. La SCN établira une orientation générale pour l'utilisation de l'aide et sera complétée par un programme indicatif opérationnel contenant les opérations concrètes et un calendrier pour leur exécution. Un mécanisme d'examen annuel est mis en place

afin d'adapter la SCN, le programme opérationnel ou les ressources octroyées. À mi-parcours et à la fin de la période d'application du protocole financier, le réexamen annuel devrait également impliquer un examen de la stratégie de coopération, menant à une confirmation de l'orientation de la SCN ou suggérant les ajustements appropriés. Le volume des ressources affectées au pays concerné peut être ajusté en conséquence. Il est prévu que les acteurs sur le terrain soient impliqués dans un réexamen annuel conforme au principe de décentralisation.
Les programmes régionaux seront également soumis à un système de programmation glissante reposant sur les mêmes composantes. Cependant, l'examen des programmes régionaux se fera uniquement à mi-parcours et à la fin de la période d'application du protocole financier.

L'accord sur le soutien supplémentaire en cas de fluctuation des recettes d'exportation
La nécessité du soutien supplémentaire dans ce domaine provient de la vulnérabilité résultant d'un degré élevé de dépendance à l'égard des recettes d'exportation des secteurs agricole ou minier des États ACP, notamment des pays les moins avancés, enclavés, insulaires et en situation de post-conflit ou de post-catastrophe naturelle.Les instruments STABEX et SYSMIN des anciennes conventions ne seront pas reconduits. Le nouveau système de programmation glissante et flexible permet d'assurer un soutien via les fonds alloués dans le cadre de la SCN et des programmes opérationnels.

VIOLATION DES ÉLÉMENTS ESSENTIELS DE L'ACCORD

L'article 96 de l'accord prévoit la possibilité de prendre des mesures nécessaires dans le cas d'une violation par une des parties des obligations par rapport aux éléments essentiels de l'accord, c'est-à-dire le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit. L'accord permet une procédure de consultation afin de remédier à la situation en établissant les mesures nécessaires. Cependant, en l'absence d'une solution acceptable, des mesures appropriées peuvent être prises, y compris la suspension de l'accord, bien que celle-ci constitue le dernier recours.

ANNEXE VI :

CHRONOLOGIE DE LA RELATION UE-ACP 1957-2010

25 mars 1957 : Traité de Rome, Partie IV et Convention d'application relative à l'association
20 juillet 1963 : Signature de Yaoundé I entre les 6 pays de la CEE et les 18 EAMA. Une Déclaration d'intention est annexée à la Convention.
29 juillet 1969 : Signature de Yaoundé II entre les 6 pays de la CEE et les 18 EAMA
24 septembre 1969 : la Convention d'Arusha
1er janvier 1972 : Traité d'Accession de la Grande-Bretagne et Protocole 22.
28 février 1975 : Signature de la Convention de Lomé I entre 9 pays de la CEE et 46 États ACP
6 juin 1975 : l'Accord de Georgetown institutionnalise le Groupe ACP.
31 octobre 1979 : Signature de Lomé II entre 9 pays de la CEE et 58 États ACP
8 décembre 1984 : Lomé III est conclue entre 66 ACP et 10 États de la CEE
15 décembre 1989 : Convention de Lomé IV, signée par 12 pays de la CEE et 69 États ACP. Instaurée pour 10 ans, elle fait l'objet d'une révision à mi-parcours en 1995.
Novembre 1996 : Publication du *Livre vert*
7 novembre 1997 : 1er Sommet ACP, Déclaration de Libreville.
30 septembre 1998-février 2000 : négociations officielles entre l'UE et les ACP pour définir les termes de la coopération après Lomé IV.
26 novembre 1999 : 2ème Sommet ACP, Déclaration de Santo Domingo.
23 juin 2000 : Signature de l'Accord de Partenariat de Cotonou entre les 15 pays de l'UE et 76 pays ACP, pour une durée de 20 ans (l'Afrique du Sud est ACP mais ne participe pas à Cotonou).
14 décembre 2000 : Cuba intègre le groupe ACP et devient le 78ème membre
9 juillet 2001 : Naissance du NEPAD
9-14 novembre 2001 : 4ème Conférence ministérielle de l'OMC à Doha. Elle autorise le maintien de l'accès préférentiel au marché de l'UE pour les produits ACP jusqu'au 31 décembre 2007.
1er avril 2003 : entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou
13 mai 2003 : le Timor oriental adhère au groupe ACP et devient le 79ème membre
16 mai 2003 : Cuba retire sa candidature à l'accord de Cotonou
11 décembre 2003 : Création d'une facilité de soutien à la paix pour l'Afrique
26 janvier 2004 : Création d'une facilité européenne pour l'eau destinée aux pays ACP.
23-24 juin 2004 : 4ème Sommet ACP, Déclaration de Maputo.
26 octobre 2004 : Création d'une facilité européenne pour l'énergie destinée aux pays ACP.
23 février 2005 : Accord sur l'Accord de Cotonou révisé.
25 juin 2005 : Signature de l'Accord de Cotonou révisé entre l'UE à 25 et les 77 ACP
12 octobre 2005 : *La stratégie de l'UE pour l'Afrique : vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique.*
9 février 2006 : Signature entre la BEI et la Commission d'un accord sur le Fonds infrastructures.
3 mai 2006 : *Le partenariat UE-Caraïbes pour la croissance, la stabilité et le développement.*
28 juin 2006 : *Vers l'établissement d'un partenariat stratégique entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud.*
8 août 2006 : *Relations de l'UE avec les Iles du Pacifique- Stratégie pour un partenariat renforcé.*
7 décembre 2006 : 5ème Sommet ACP à Khartoum.
31 décembre 2007 : Date d'expiration de la dérogation de l'OMC pour les préférences unilatérales- échec de la négociation des APE (seul un accord complet a été signé).
2008 : Lancement des Contrats OMD
1er octobre 2008 : *Intégration régionale pour le développement des pays ACP.*
19 mars 2010 : Annonce d'un accord sur la seconde révision de Cotonou

ANNEXE VII : LE FINANCEMENT DU FED

1er FED (Traité de Rome)
Le « cadeau » allemand

1958-1964	Millions d'UC	Clé FED
Allemagne	200	34.41%
Belgique	70	12.04%
France	200	34.41%
Italie	40	6.88%
Luxembourg	1,25	0.22%
Pays-Bas	70	12.04%
TOTAL	**581.25**	100%

Source : BOUVIER Paule. *L'Europe et la coopération au développement. Un bilan : la Convention de Lomé.* Bruxelles : Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 1980, p.157.

2ème FED (Yaoundé I)
Continuité franco-allemande, remise à niveau italienne et décrochage néerlandais

1964-1970	Millions d'UC	Clé FED
Allemagne	246,5	33.77%
Belgique	69	9.45%
France	246,5	33.77%
Italie	100	13.70%
Luxembourg	2	0.27%
Pays-Bas	66	9.04%
TOTAL	**730**	100%

Source : BOUVIER Paule. *op cit,* p.157.

3ÈME FED (Yaoundé II)
Parité franco-allemande et belgo-hollandaise, contribution italienne croissante

1970-1975	Millions d'UC	Clé FED
Allemagne	298,5	33.16%
Belgique	80	8.89%
France	298,5	33.16%
Italie	140,6	15.62%
Luxembourg	2,4	0.28%
Pays-Bas	80	8.89%
TOTAL	**900**	100%

Source : BOUVIER Paule. *op cit,* p.157.

4ÈME FED (Lomé I)
Le bond du premier 'double élargissement'

1975-1980	Millions d'ÉCU	Clé FED
Allemagne	817,425	25.95%
Belgique	196,875	6.25%
Danemark	75,600	2.40%
France	817,425	25.95%
Irlande	18,900	0.60%
Italie	378,000	12%
Luxembourg	6,300	0.20%
Pays-Bas	250,425	7.95%
Royaume-Uni	589,050	18.70%
TOTAL	**3,150**	100%

Source : BOUVIER Paule. *op cit,* p.157.

5ÈME FED (Lomé II)
Fin de la parité et leadership allemand

1980-1985	ÉCU	Clé FED
Allemagne	1 318 103 200	27.92%
Belgique	274 762 200	5.82%
Danemark	116 698 700	2.47%
France	1 192 524 600	25.26%
Grèce	63 261 400	1.34%
Irlande	27 853 900	0.59%
Italie	535 361 400	11.34%
Luxembourg	9 442 000	0.20%
Pays-Bas	633 000	7. 30%
Royaume-Uni	838 449 600	17.76%
TOTAL	**4 721 000 000**	100%

Source : 82/609/CEE: *Décision du Conseil, du 28 juillet 1982, modifiant l' accord interne de 1979 relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté.* JO L247 du 23.08.1982, p.30-31.
http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=95311:cs&lang=fr&list=95311:cs,&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte

6ÈME FED (Lomé III)
L'Espagne allège la charge des 'anciens'

1985-1990	Millions d'ÉCU	Clé FED	Poids du PIB en 1985
Allemagne	1954,40	26.06%	25.20%
Belgique	296,94	3.96%	3.30%
Danemark	155,82	2.08%	2.40%
Espagne	499,80	6.66%	6.80%
France	1768,20	23.58%	21.10%
Grèce	93,03	1.24%	1.60%
Irlande	41,30	0.55%	0.80%
Italie	943,80	12.58%	14.40%

Luxembourg	14	0.19%	0.20%
Pays-Bas	423,36	5.64%	5.30%
Portugal	66,15	0.88%	1%
Royaume-Uni	1243,20	16.58%	18.10%
TOTAL	**7500**	100%	100%

Source : 86/126/CEE. *Accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté signé à Bruxelles le 19 février 1985*. JO L 86 du 31.03.1986, p. 210
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/consleg/1986/A/01986A0126-19860624-fr.pdf
Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : vers une pleine intégration de la coopération avec les pays ACP dans le budget de l'UE. Bruxelles, COM (2003) 590 final,p.21.

7ÈME FED (Lomé IV)
Le calme avant la tempête

1990-1995	Millions d'ÉCU	Clé FED
Allemagne	2840,480	25.96%
Belgique	433,234	3.96%
Danemark	227,032	2.07%
Espagne	644,999	5.90%
France	2665,892	24.37%
Grèce	133,920	1.22%
Irlande	60,0325	0.55%
Italie	1417,772	12.96%
Luxembourg	20,7385	0.19%
Pays-Bas	609,120	5.57%
Portugal	96,140	0.88%
Royaume-Uni	1790,640	16.37%
TOTAL	**10 940**	100%

Source : 91/401/CEE. *Accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la communauté dans le cadre de la quatrième convention ACP-CEE*. JO L229 du 17.08.1991 p. 0288 – 0300.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41991A0401:FR:HTML

8ÈME FED (Lomé IVbis)
« Sacrifice » français, repli allemand et « lâchage » britannique

1995-2000	Millions ECU	Clé FED	Clé budget 1999	Différentiel clés
Allemagne	3000	23.36%	25.5%	**-2.14**
Autriche	340	2.65%	2.5%	**+0.15**
Belgique	503	3.92%	3.9%	**+0.02**
Danemark	275	2.14%	2%	**+0.14**
Espagne	750	5.84%	6.6%	**-0.76**
Finlande	190	1.48%	1.5%	**-0.02**
France	3120	24.3%	17.2%	**+7.1**
Grèce	160	1.25%	1.6%	**-0.35**
Irlande	80	0.62%	1.3%	**-0.68**
Italie	1610	12.54%	13%	**-0.46**
Luxembourg	37	0.29%	0.2%	**-0.09**
Pays-Bas	670	5.22%	6.2%	**-0.98**
Portugal	125	0.97%	1.5%	**-0.53**

Royaume-Uni	1630	12.69%	13.4%	**-0.71**
Suède	350	2.73%	2.8%	**-0.07**
TOTAL	**12840**	100%	100%	

Source : *Internal agreement between the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the financing and administration of the Community aid under the Second Financial Protocol to the fourth ACP-EC Convention.*
http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/1998/l_156/l_15619980529en01080124.pdf
Rapport spécial n°1110 annexe 3. Projet de loi de finances pour 2004. Coopération et développement. Rapporteur : Henri Emmanuelli, Commission des Finances de l'Assemblée nationale, Novembre 2003, p. 60.

9ÈME FED (Cotonou)
Le débat sur la budgétisation fait rage

2000-2007	Millions EUR	Clé FED	Clé budget	Différentiel clés
Allemagne	3223,68	23.36%	21.33%	**+2.03**
Autriche	365,70	2.65%	2.23%	**+0.42**
Belgique	540,96	3.92%	2.73%	**+1.19**
Chypre			0.14	**-0.14**
Danemark	295,32	2.14%	1.9%	**+0.24**
Espagne	802,92	5.84%	7.85%	**-2.01**
Estonie			0.08%	**-0.08**
Finlande	204,24	1.48%	1.46%	**0.02**
France	3353,40	24.3%	15.9%	**+8.4**
Grèce	172,50	1.25%	1.68%	**-0.43**
Hongrie			0.83%	**-0.83**
Irlande	85,56	0.62%	1.19%	**-0.57**
Italie	1730,52	12.54%	13.17%	**-0.63**
Lettonie			0.1%	**-0.1**
Lituanie			0.18%	**-0.18**
Luxembourg	40,02	0.29%	0.21%	**+0.08**
Malte			0.04%	**-0 .04**
Pays-Bas	720,36	5.22%	4.49%	**+0.73**
Pologne			1.95%	**-1.95**
Portugal	133,86	0.97%	1.32%	**-0.35**
Rép tchèque			0.77%	**-0.77**
Royaume-Uni	1751,22	12.69%	16.35%	**-3.66**
Slovénie			0.27%	**-0.27**
Slovaquie			0.31%	**-0.31**
Suède	376,74	2.73%	2.74%	**-0.01**
TOTAL	**13 800**	100%	100%	

Source : *Internal Agreement between Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the Financing and Administration of Community Aid under the Financial Protocol to the Partnership Agreement between the African, Caribbean and Pacific States and the European Community and its Member States signed in Cotonou (Benin) on 23 June 2000 and the allocation of financial assistance for the Overseas Countries and Territories to which Part Four of the EC Treaty applies.*
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2000/l_317/l_31720001215en03550374.pdf

10ÈME FED (Cotonou révisé)
Un équilibre transitoire ?

2008-2013	Contributions en EUR	Clé FED	Clé budget	Différentiel clés en points
Allemagne	4 649 810 000	20.50%	21.33%	**-0.83**
Autriche	546 636 200	2.41%	2.23%	**+0.18**
Belgique	800 674 600	3.53%	2.73%	**+0.8**
Bulgarie(estimé)	31 754 800	0.14%	0.21%	**-0.07**
Chypre	20 413 800	0.09%	0.14%	**-0.05**
Danemark	453 640 000	2%	1.9%	**+0.1**
Espagne	1 780 537 000	7.85%	7.85%	**0**
Estonie	11 341 000	0.05%	0.08%	**-0.03**
Finlande	333 425 400	1.47%	1.46%	**+0.1**
France	4 434 331 000	19.55%	15.9%	**+3.65**
Hongrie	124 751 000	0.55%	0.83%	**-0.28**
Grèce	333 425 400	1.47%	1.68%	**-0.21**
Irlande	206 406 200	0.91%	1.19%	**-0.28**
Italie	2 916 905 200	12.86%	13.17%	**-0.31**
Lettonie	15 877 400	0.07%	0.1%	**-0.03**
Lituanie	27 218 400	0.12%	0.18%	**-0.06**
Luxembourg	61 241 400	0.27%	0.21%	**0.06**
Malte	6 804 600	0.03%	0.04%	**-0.01**
Pays-Bas	1 100 077 000	4.85%	4.49%	**+0.36**
Pologne	294 866 000	1.30%	1.95%	**-0.65**
Portugal	260 843 000	1.15%	1.32%	**-0.17**
Rép. tchèque	115 678 200	0.51%	0.77%	**-0.26**
Roumanie (est)	83 923 400	0.37%	0.56%	**-0.19**
Royaume-Uni	3 361 472 400	14.82%	16.35%	**-1.53**
Slovénie	40 827 600	0.18%	0.27%	**-0.09**
Slovaquie	47 632 200	0.21%	0.31%	**-0.1**
Suède	621 486 800	2.74%	2.74%	**0**
TOTAL	**22 682 000 000**	100%	100%	

Source : *Accord interne entre les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, relatif au financement des aides de la Communauté au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2008-2013 conformément à l'accord de partenariat ACP-CE et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité CE.* JO 247/32 du 09.09.2006.
http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/l_247/l_24720060909fr00320045.pdf
Le Fonds européen de développement. Rapport d'information n° 202 (2006-2007) de M. Charles Josselin fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, déposé le 31 janvier 2007.
http://www.senat.fr/rap/r06-202/r06-2023.html#toc70.

ANNEXE VIII : LE FONCTIONNEMENT DU FED

Pour la période 2008-2013, le 10ème FED est financé à hauteur de 22, 682 Mds€, ce qui représente 34% de l'assistance extérieure de la Communauté (FED+ICD,IAP,IEVP,IFS,IEDDH). Principal instrument financier de la coopération avec les ACP, il se répartit comme suit :

-Sur les 22, 682Mds€ :

- 21, 966Mds€ aux ACP
- 286M€ aux PTOM
- 430M€ aux dépenses CE

-Sur les 21, 966Mds€ aux ACP :

- 17, 766Mds€ pour les programmes régionaux (PIR) et nationaux (PIN)
- 2, 700Mds€ pour la coopération intra-ACP et interrégionale
- 1, 500Mds€ de dotation à la BEI.

Origine des ressources

Les ressources du FED ne sont pas inscrites au budget. Le FED est une exception dans le système général des finances communautaires, et constitue à ce titre un instrument unique, qui obéit à un règlement financier propre. Il est alimenté sur une base quinquennale par les contributions *ad hoc* des États membres. Les ressources financières proviennent donc directement des contribuables européens. Elles sont distribués principalement sous la forme de dons.

Le FED ne représente néanmoins pas la totalité des aides versées aux ACP, ceux-ci recevant également des fonds alloués dans le cadre de lignes budgétaires thématiques ou transversales. L'Afrique du Sud touche quant à elle une aide dans le cadre de l'ICD.

La mise en oeuvre du FED

L'Accord de Cotonou a simplifié la structure de la coopération financière, qui emprunte désormais trois canaux :

- L'enveloppe à long terme : les aides non remboursables sont attribuées en fonction des besoins spécifique et des performances, et sont destinées à soutenir le développement à long terme.
- L'enveloppe régionale : également composée d'aide non remboursables, réservées au financement d'actions destinées à soutenir la coopération et l'intégration régionales.
- La facilité d'investissement : gérée par la BEI, ce fonds de capitaux à risque vise à appuyer le développement du secteur privé. C'est un fonds renouvelable, les remboursements des prêts pouvant être réinvestis dans d'autres opérations.

Les nouvelles règles du FED sous Cotonou

- Actualisation de la structure de lutte contre la pauvreté
- Révision de l'encadrement commercial
- Mise en évidence de la nécessité d'une bonne gestion des affaires publiques
- Mise en place d'un cadre axé sur l'obtention de résultats
- Rationalisation des procédures de financement

Mécanismes de décision

La gestion incombe à la Commission. Les États membres exercent un droit de regard à travers le Comité FED. Présidé par la Commission et composée de représentants de chaque EM, il émet des avis sur les propositions de financement du FED. La répartition des rôles est complexe, étant donnée le statut hybride du FED :

- La Commission élabore les propositions législatives, gère et exécute les programmes de coopération, et négocie les accords avec les pays tiers.
- Le Parlement est habilité à amender, approuver ou rejeter certaines propositions de la Commission relatives aux accords internationaux, y inclus Cotonou. Il contrôle la mise en oeuvre des mesures relatives au FED et donne décharge à la Commission pour l'exécution des actions financées par le Fonds. Le FED est le seul accord de coopération pour lequel le Parlement n'a aucune influence sur les montants alloués, le FED n'étant pas soumis à son approbation.
- Le États membres décident de manière intergouvernementale du montant du FED. Par ailleurs, dans le cadre de la gestion quotidienne, les décisions sont prises en dernier ressort par le Comité FED. Les décisions à caractère législatif sont prises à la majorité qualifiée, celles liées à la conclusion d'accords d'association requièrent l'unanimité.

Gestion des financements

- **Programmation nationale**. Au début de la phase de programmation, l'UE informe les pays ACP du montant de *l'enveloppe financière indicative* dont il pourra disposer pendant cinq ans. La « programmation glissante » permet d'allouer les ressources en fonction des besoins et des performances. Ce système peut déboucher sur l'allocation d'une tranche « incitative » supplémentaire, ou sur une réduction des financements. Le pays bénéficiaire élabore ensuite une *stratégie de coopération* (SC), à partir de laquelle est conçu le *programme indicatif national* (PIN) qui permet de la mettre en oeuvre.
- **Programmation régionale**. L'enveloppe disponible est annoncée par l'UE, une stratégie de coopération régionale est élaborée et un *programme indicatif régional* (PIR) mis en place. Les règles flexibles permettent d'adapter la coopération en fonction de l'évolution de la situation.
- **La DG DEV** est chargée de la programmation et de la définition des stratégies ; EuropeAid gère et met en oeuvre les aides. Le Conseil des Ministres ACP-UE participe à la définition des priorités et des objectifs, et veille à la mise en oeuvre.

Cycle du projet

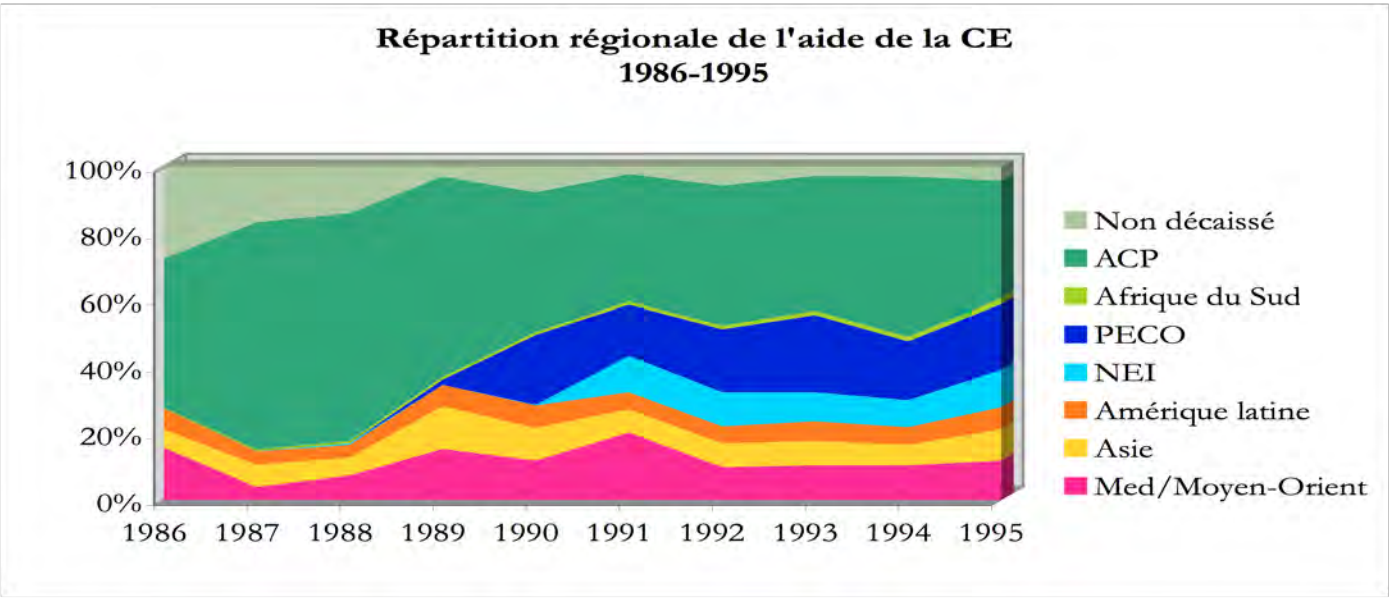
- Le projet se déroule en **6 phases** : programmation, identification, instruction, financement, mise en oeuvre, évaluation.

Agents chargés de l'exécution

- L'ordonnateur principal : nommé par la Commission (il s'agit du Commissaire Louis Michel), il est responsable pour l'Union de la gestion des ressources du FED.
- Le chef de la délégation de la Commission européenne
- L'ordonnateur national : haut responsable de l'administration désigné par chaque État ACP. Il assume au plan administratif, technique et financier des tâches liées à la gestion des programmes et projets FED.

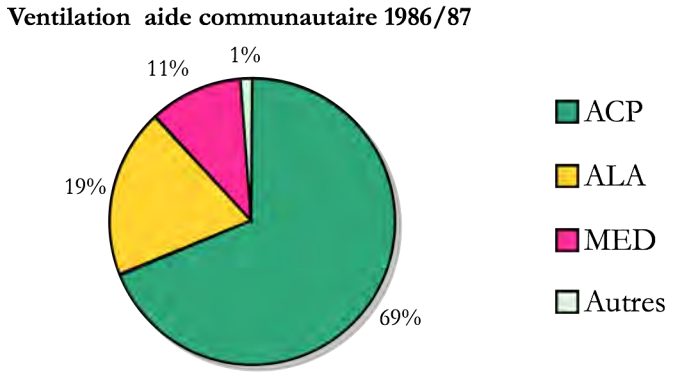
ANNEXE IX : ANCIENS PROGRAMMES D'ASSISTANCE

À l'exception notable du FED et de certains éléments spécifiques, les anciens programmes d'assistance ont disparu le 31 décembre 2006 au profit des nouveaux instruments. Ils ont néanmoins marqué la coopération communautaire pendant plusieurs décennies : il faut donc y retourner pour retracer l'évolution de l'assistance de la Communauté à ses « Sud ».

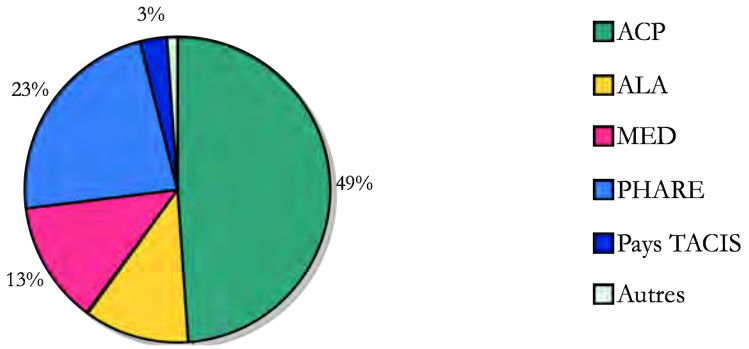


Source : adapté de BRETHERTON,VOGLER. *The European Union as a global actor*. Routledge, 1999, p.125.

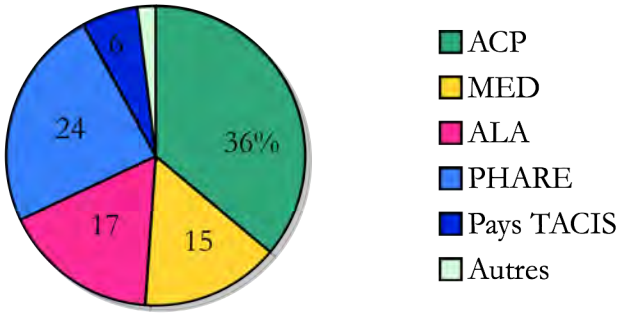
Évolution de la répartition entre programmes géographiques 1986-1997



Ventilation aide communautaire 1991/92



Ventilation aide communautaire 1996/97



Source : CAD, *Examen par les pairs*, 1998.

ASIE AMÉRIQUE LATINE (ALA)

Les PVD d'Amérique latine et d'Asie sont liés depuis **1976** dans un même programme d'assistance et de coopération de la Communauté. Les **« non-associés »** deviennent les « ALA » en 1986, et le Conseil adopte en février 1992 un *Règlement relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie*[4]. L'accent y est mis sur la promotion des droits de l'homme, l'appui aux processus de démocratisation et la bonne gestion publique, et la dimension culturelle. L'**objectif** des politiques communautaires est décrit comme étant le **« développement humain ».** Une distinction est opérée entre l'aide financière et technique à destination *« des couches les plus pauvres et des pays les plus pauvres des deux régions »* et celle dévolue aux PVD-ALA *« relativement plus avancés ».* La première vise particulièrement au développement du secteur rural, à la sécurité alimentaire, à la protection de l'environnement et des ressources naturelles et à la dimension humaine du développement. La seconde met davantage l'accent sur la démocratisation, la lutte contre la drogue, et le renforcement institutionnel. La **coopération et l'intégration régionales** sont néanmoins prioritaires dans les deux cas de figure.

L'aide ALA est **financée par le budget européen**. Pour la période initiale de cinq ans (1991-1995), le montant des financements communautaires est de 2 750 millions€. En **2005**, **468 millions€** sont alloués à **l'Amérique latine**, et **680 millions€** à l'**Asie**. Depuis la réforme de 2000, les pays ALA relèvent de la compétence de la DG RELEX , et les programmes d'assistance sont mis en oeuvre par EuropeAid. Ils sont absorbés en 2007 par l'**ICD.**

[4] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992R0443:FR:HTML

En 2004, l'**Afghanistan** est le premier pays ALA à figurer dans la liste des 20 plus grands récipiendaires d'aide de la CE : il est **5ème,** avec 212 millions$, suivi de l'Inde, **11ème** avec 140 millions$. Aucun pays d'Amérique latine n'y figure.

MESURES D'ACCOMPAGNEMENT FINANCIÈRES ET TECHNIQUES DE LA RÉFORME DES STRUCTURES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DANS LE CADRE DU PARTENARARIAT EURO-MÉDITERRANÉEN (MEDA)

Le programme MEDA constitue le principal **instrument de financement du partenariat euro-méditerranéen**. Il est lancé en **1996** avec **MEDA I** et modifié en **2000** avec **MEDA II**. Il s'adresse aux pays suivants : Algérie, Chypre (-2004), Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte (-2004), Maroc, Syrie, Territoires palestiniens, Tunisie et Turquie (-2001, sauf programmes régionaux et/ou transfrontaliers). MEDA comporte **trois volets principaux** : soutien à la transition économique des pays partenaires et la réalisation d'une zone euro-méditerranéenne de libre-échange ; développement socio-économique durable ; coopération régionale, sous-régionale et transfrontalière. L'**accent** est également mis sur la promotion du rôle de la femme et sur la dimension environnementale, ainsi que sur l' « élément essentiel » du respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. MEDA II est doté d'une enveloppe financière de **5 350 millions€** pour **2000-2006**. L'assistance est conçue par la DG RELEX et mise en oeuvre par EuropeAid. Elle est intégrée en 2007 à l'**IEVP**.

En 2004, plusieurs pays MEDA font partie des 20 premiers bénéficiaires d'aide communautaire : le Maroc est **4ème** (220 millions$) ; les Territoires palestiniens **6ème** (187 millions$) ; l'Égypte **7ème** (184 millions$) ; la Tunisie **19ème** (90 millions$). Un programme d'assistance spécifique est également mis en place pour l'**Irak**, qui se classe en 2004 au 12ème rang (138 millions$): l'aide transite principalement par des fonds multilatéraux et par l'IEDDH. Elle a fortement augmenté, passant de 42 millions€ en 2003 à 200 millions€ en 2005. L'Irak est inclus dans la liste des pays éligibles à une assistance financière dans le cadre de l'ICD.

ASSISTANCE COMMUNAUTAIRE À LA RECONSTRUCTION, AU DÉVELOPPEMENT ET À LA STABILISATION (CARDS)

Le programme CARDS voit le jour en **2000** et permet d'établir un cadre unique pour l'assistance aux pays **d'Europe du Sud-Est**. Son objectif est d'aider financièrement ces pays (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie jusqu'en 2004, Macédoine, Monténégro, Serbie) dans leur **processus de stabilisation et d'association**. Le programme est axé sur la reconstruction ; la stabilisation de la région ; l'aide au retour des réfugiés et déplacés ; le soutien à la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et des minorités ; le développement d'une économie de marché durable ; la lutte contre la pauvreté ; et la coopération régionale. Le budget de CARDS pour la période **2000-2006** est de **4,65 milliards€**. Depuis début 2005, il est géré par la DG Élargissement et mis en oeuvre par EuropeAid. Il est remplacé en 2007 par l'**IAP**.

En 2004, la Serbie/Montenegro est le **1er** bénéficiaire d'aide de la CE avec 366 millions$. La Bosnie-Herzégovine est **14ème** avec 125 millions$.

ASSISTANCE TECHNIQUE À LA COMMUNAUTÉ DES ÉTATS INDÉPENDANTS (TACIS)

Le Règlement CE n°99/2000 du 29 décembre 1999 donne naissance au programme TACIS, dont l'exercice couvre la période **2000-2006**. Il vise à encourager la **démocratisation**, le renforcement de l'État de droit et la **transition** vers l'économie de marché des Nouveaux États indépendants (**NEI**), à savoir : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, la Moldavie, la Mongolie, l'Ouzbékistan, la Russie, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ukraine. Les **domaines principaux** de coopération sont : l'aide aux réformes institutionnelles, juridiques et administratives ; le soutien au secteur privé ; l'aide destinée à atténuer les conséquences sociales de la transition ; le développement des réseaux d'infrastructures ; le développement de l'économie rurale ; le renforcement de la protection de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles. Une aide en matière de **sûreté nucléaire** est également prévue.

L'enveloppe financière pour **2000-2006** est de **3,138 milliards€**. La direction politique est donnée par la DG RELEX alors que l'aide est mise en oeuvre par EuropeAid. TACIS est fondu dans l'**IEVP et dans l'ICD** depuis le 1er janvier 2007. **Aucun pays TACIS** ne figure parmi les 20 principaux bénéficiaires d'aide communautaire en 2004.

PROGRAMME DE PRÉPARATION À L'ADHÉSION POUR LES PAYS D'EUROPE ORIENTALE (PHARE)

Mis en place en décembre **1989**, le programme PHARE est **originellement** destiné à aider économiquement la Hongrie et la Pologne dans leur **transition économique et politique**. À la suite du Conseil européen d'Essen en **1994**, il devient le principal instrument financier de la stratégie de **préadhésion** des PECO. Il est réorienté en 2000 pour faire face à l'intensification du processus d'élargissement, et complété par l'instrument structurel de préadhésion (ISPA) et l'instrument agricole de préadhésion (SAPARD). Les activités PHARE sont concentrées sur deux **priorités** : aider les administrations des pays candidats à acquérir les **capacités** nécessaires pour mettre en oeuvre **l'acquis communautaire** et **aligner** leur industrie et leur infrastructure de base sur les **normes communautaires**. Les pays à avoir bénéficié de PHARE sont les suivants : Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et Croatie.

En **2005**, l'enveloppe PHARE est de **1178,96millions€**, dont 80 millions pour la coopération transfrontalière, 84,75 millions€ pour les programmes régionaux et horizontaux, et 6,31 millions€ pour la sûreté nucléaire. S'y ajoutent les 128,1 millions€ de la facilité transitoire en faveur des NEM ayant adhéré en 2004. Aucun pays PHARE ne figure dans la liste des bénéficiaires d'aide communautaire établie par EuropeAid, dans la mesure où ce ne sont pas de PVD : l'**aide** qui leur est versée n'est donc **pas considérée comme de l'APD**. Gérés par la DG Élargissement, PHARE, ISPA et SAPARD sont remplacés en 2007 par l'**IAP**.

TURQUIE

La Turquie occupe une **place à part** dans le financement de l'assistance communautaire. Un **instrument de préadhésion spécifique** est mis en place en décembre **2001** (*Règlement CE n°2500/2001*). Les priorités, axées sur le **partenariat pour l'adhésion**, sont similaires à celles du programme PHARE : renforcement des capacités institutionnelles, consolidation de l'infrastructure réglementaire permettant la mise en conformité avec l'acquis, cohésion économique et sociale. Une **enveloppe financière** de 149 millions€ est attribué en 2002. L'aide est **augmentée pour la période allant de 2004 à 2006** : 250 millions€ en 2004, 300 millions€ en 2005 et 500 millions€ en 2006. La Turquie bénéficie en plus de financements de la BEI, ainsi que d'allocations dans le cadre des programmes FEMIP[5] et TERRA[6]. L'aide financière est gérée et mise en oeuvre par la DG Élargissement ; elle est depuis 2007 intégrée à l'**IAP**. En 2004, la Turquie est le **2nd** plus grand bénéficiaire d'aide de la CE avec 303 millions$.

PROGRAMME EUROPÉEN POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE DU SUD (PERD)

L'Afrique du Sud adhère à la Convention de Lomé en 1998, puis à **l'Accord de Cotonou** en juin 2000. Son économie s'apparentant à certains égards à celle d'un pays développé et non d'un PVD, elle n'en est pas membre à part entière mais **« membre qualifié ».** L'Afrique du Sud est ainsi **exclue** du régime général d'échanges, des protocoles commerciaux de l'Accord, et **de l'aide financière du FED**. La Communauté met néanmoins en oeuvre un **programme spécifique**, le PERD, **depuis 1995**. Ses objectifs comprennent : l'intégration de l'économie sud-africaine dans l'économie mondiale, la promotion d'un développement économique et social durable, la consolidation de la démocratie, le respect des droits humains et la lutte contre la pauvreté. Le budget est fixé annuellement : son montant indicatif pour la période **2000-2006** est de **900,5 millions€**. Le PERD, régi par un règlement du 29 juin 2000, est supervisé par la DG Développement et géré par EuropeAid. Il est remplacé en 2007 par l'**ICD**. En 2004, l'Afrique du Sud est le **10ème** plus grand bénéficiaire d'aide de la CE avec 143 millions$.

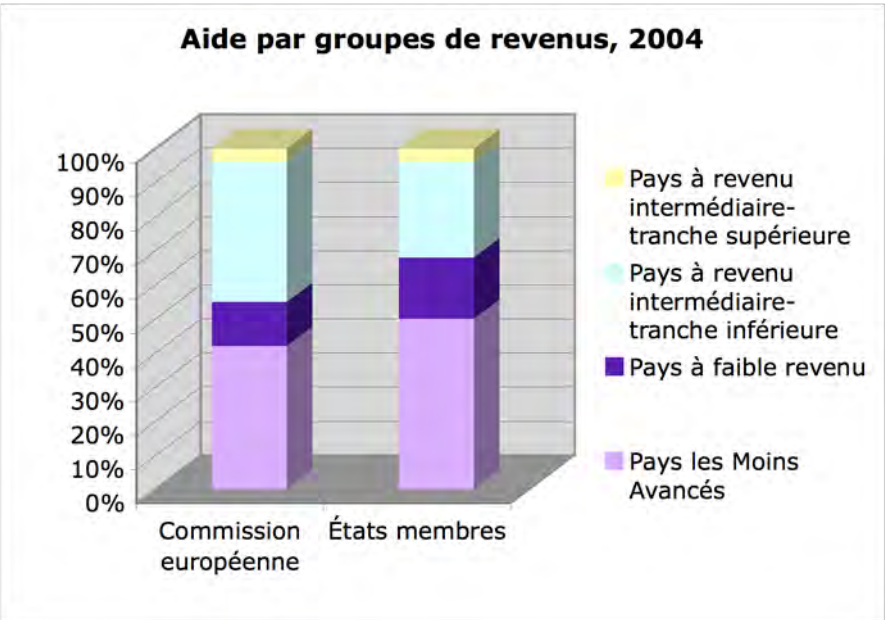
****

Ce rapide survol permet de saisir la **complexité du système** d'assistance extérieure communautaire, et d'appréhender sa **nouvelle architecture**. Il convient pour compléter le tableau de mettre en exergue les deux principales **critiques** formulées à l'égard de la couverture de cette aide. La **première** a trait à ce qui est décrit comme un « sur-financement » de la région MEDA au détriment d'un **« sous-financement » du continent asiatique**, numériquement le plus pauvre au monde.La place marginale de l'Asie dans l'aide de la CE fait l'objet de critiques récurrentes, particulièrement des Britanniques. La **seconde** critique fait référence à la **nature des bénéficiaires** de l'aide. L'attention particulière portée au voisinage met la Communauté en **contradiction** avec l'objectif prioritaire de sa politique de développement, à savoir l'éradication la pauvreté. Son aide est en effet **moins « pure »** que celle des ses EM dans la mesure où elle ne donne pas clairement priorité aux pays les plus pauvres de la planète :

---

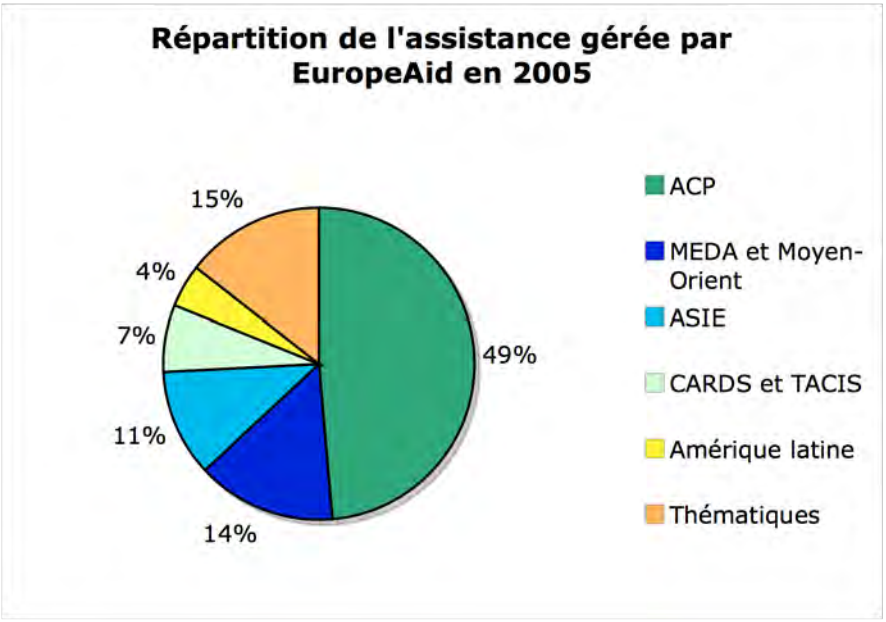
[5] Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat

[6] Programme spécifique d'aide au relèvement et à la reconstruction après les tremblements de terre

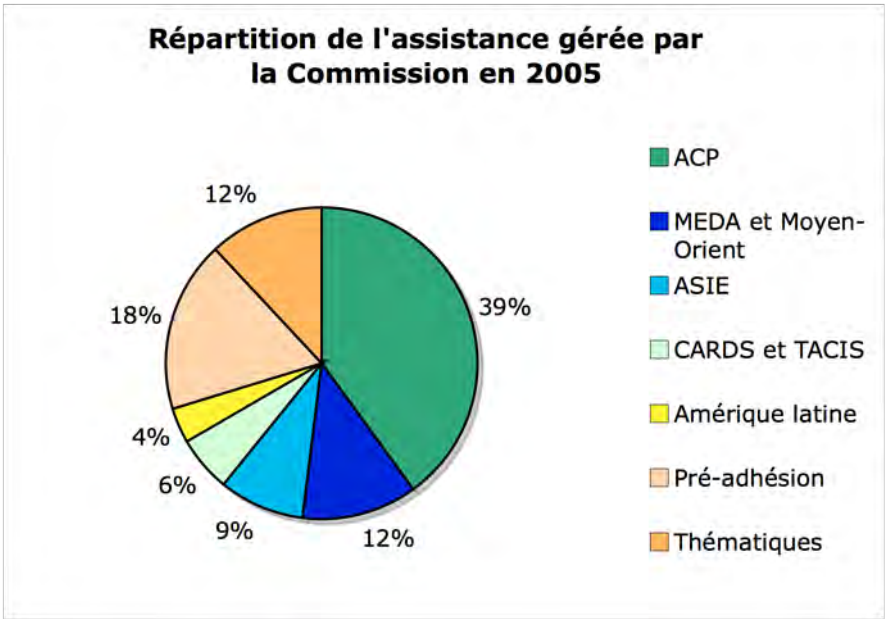


Source : *EU Donor Atlas 2006*, p.30.

En effet, en 2005, **l'assistance communautaire gérée par EuropeAid,** qui s'élève à 7.5 milliards€, est décomposée comme suit :



Si l'on y ajoute l'aide de pré-adhésion (PHARE, ISPA, SAPARD), qui n'est pas gérée par EuropeAid, le biais en faveur d'un « Sud » proche est encore plus évident:



La Commission, accusée de **détourner l'assistance à des fins de politique étrangère** au détriment de préoccupations développementales, rétorque que c'est justement **parce qu'elle aide beaucoup le voisinage** que les États membres peuvent se permettre de consacrer une plus grande part de leur aide aux pays les plus pauvres de la planète. Elle assure également que l'accroissement de l'aide au voisinage ne s'est pas fait au prix d'une réduction de l'aide aux PVD, mais d'une **augmentation du budget global** d'assistance communautaire. Il n'en demeure pas moins qu'il est nécessaire de souligner **qu'une part non négligeable de l'assistance extérieure de la Communauté ne constitue pas, à proprement parler de l'Aide Publique au Développement**. Est en effet seulement définie comme APD l'aide dévolue aux pays et territoires en développement, tels qu'énumérés dans la *Liste des bénéficiaires d'APD* établie par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE.

Sources :
EU Donor Atlas 2006 http://ec.europa.eu/development/body/tmp_docs/Donor_Atlas.pdf#zoom=100
Législation communautaire : http://europa.eu/scadplus/
Assistance EuropeAid 2005 : http://ec.europa.eu/europeaid/promotion/know/article_3958_en.htm
Financement pré-adhésion : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2006/com2006_0746fr01.pdf
Liste du CAD : http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/37954903.pdf

ANNEXE X : CADRE FINANCIER 2007-2013

Cinquante années de mondialisation par « sédimentations successives » de la politique de développement communautaire ont abouti à la **multiplication des instruments** et des programmes d'aide, au prix d'une **fragmentation du cadre financier**. Avant le 1er janvier 2007, l'assistance communautaire est ainsi régulée par plus de **30 instruments juridiques différents**. Sont juxtaposés les **programmes thématiques ou transversaux** (sécurité alimentaire, co-financement avec les ONG, droits de l'homme et démocratie, migrations, VIH/Sida, lutte anti-drogue, environnement et forêts tropicales, déminage, égalité homme/femme, bonne gouvernance...) ; les **programmes géographiques** (ALA, MEDA TACIS, CARDS) ; les **instruments PESC** (actions communes) ; les **instruments spécifiques** visant à couvrir l'impact extérieur des politiques intérieures (éducation, environnement, asile...) ; et **l'aide humanitaire**. À cette pléthore d'instruments, il convient bien sûr de rajouter le **FED**, qui demeure hors du budget communautaire.

C'est pourquoi **la Commission propose** en 2004[7] d'adopter pour les **perspectives financières 2007-2013 « une nouvelle structure politique et administrative simplifiée »**. L'objectif affiché est de résorber le décalage entre les moyens investis par la Communauté et son poids politique. Il s'agit de gagner en efficacité et en cohérence afin que l'Europe fasse mieux entendre sa voix. La nouvelle architecture, **en vigueur à partir du 1er janvier 2007**, ne repose plus que sur **six grands instruments financiers**. Les trois premiers correspondent aux grandes politiques des relations extérieures et ont une couverture géographique spécifique ; les trois suivants sont thématiques.

L'instrument financier pour la coopération au développement (ICD)

C'est l'instrument de la coopération au développement 'classique', dont les objectifs sont définis dans le **Titre XX** du Traité et dans le **Consensus européen.** Il s'agit en premier lieu de l'éradication de la pauvreté et de la poursuite des Objectifs du Millénaire. Les **programmes géographiques** couvrent les pays **d'Amérique latine**, d'**Asie**, d'**Asie centrale** et du **Moyen-Orient** , ainsi que l'**Afrique du Sud**. Des objectifs différenciés sont assignés à la coopération avec chaque pays/région. Des **programmes thématiques** sont élaborés au regard de leur valeur ajoutée dans la poursuite des OMD. Ils complètent l'action géographique dans un certain nombre de domaines: **développement social humain** ; **environnement** et gestion durable des ressources naturelles ; rôle des **acteurs non-étatiques** et des autorités locales dans le développement ; **sécurité alimentaire** ; **migration et asile** ; protocole sucre.

Le Conseil et le Parlement ont a adopté le règlement instituant l'ICD le 18 décembre 2006. Il prévoit que la Commission soit assistée d'un Comité. **L'enveloppe financière est de 16,897 milliards€** pour 2007-2013.

Source : http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/06/st03/st03663.fr06.pdf

[7] COM(2004)626. *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative aux instruments consacrés à l'aide extérieure dans le cadre des futures perspectives financières 2007-2013*, 12p.

L'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)

L'IEVP est destiné à fournir une assistance communautaire en vue de l'établissement d'une **zone de prospérité et de bon voisinage** couvrant l'UE et les partenaires. Il s'agit de financer les priorités établies conjointement dans le cadre de la Politique européenne de voisinage. La **bonne gouvernance** ainsi que le **développement social et économique équitables** constituent les objectifs premiers. L'accent est mis sur les valeurs communes, le dialogue politique et le respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'État de droit. Des programmes pluriannuels nationaux, multinationaux ou de coopération transfrontalière sont mis en oeuvre.

Le Parlement et le Conseil ont a adopté le règlement instituant l'IEVP le 25 octobre 2006. Il prévoit que la Commission soit assistée d'un Comité. **L'enveloppe financière est de 11,181 milliards€** pour 2007-2013. L'IEVP remplace et abroge les programmes MEDA et TACIS.

Source : http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/06/st03/st03633-re01.fr06.pdf

L'instrument d'aide de préadhésion (IAP)

L'IAP vise à aider les **pays candidats** (Turquie, Croatie, Ancienne République yougoslave de Macédoine) ou **candidats potentiels** (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie y compris Kosovo) à **s'aligner progressivement sur les normes et politiques de l'UE**, puis à **adopter et mettre en oeuvre l'acquis communautaire**. L'aide est programmée en cinq volets : aide à la transition et renforcement des institutions ; coopération transfrontalière ; développement régional ; développement des ressources humaines ; développement rural.

Le Conseil et le Parlement ont a adopté le règlement instituant l'IAP le 17 juillet 2006. Il prévoit que la Commission soit assistée d'un Comité. **L'enveloppe financière est de 11,468 milliards€** pour 2007-2013. L'IAP remplace et abroge CARDS, PHARE, ISPA, SAPARD, et les instruments spécifiques à la Turquie.

Source : http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/06/st09/st09894-re01.fr06.pdf

L'instrument financier pour la stabilité (IFS)

L'aide octroyée dans le cadre de l'IFS se décline sur deux volets. Dans les **situations de crises déclarées ou naissantes**, l'aide a pour objectif de contribuer à la stabilité en prévoyant une réaction efficace et rapide aidant à **préserver, établir ou restaurer les conditions essentielles** pour permettre la mise en oeuvre effective de la politique de développement de la CE. Dans le cadre de **conditions stables**, l'aide vise à contribuer à **créer les capacités pour faire face aux menaces** mondiales et transrégionales ayant un effet déstabilisateur (prolifération et sûreté nucléaires, terrorisme, traite des êtres humains, risques de santé publique).

Le Conseil et le Parlement ont a adopté le règlement instituant l'IFS le 15 novembre 2006. Il prévoit que la Commission soit assistée d'un Comité. **L'enveloppe financière est de 2,062 milliards€** pour 2007-2013.

Source : http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/06/st03/st03634-re01.fr06.pdf

L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)

Il fournit une aide qui vise en particulier à : renforcer les **respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales** essentiellement par le soutien aux organisations de la société civile ; **soutenir et renforcer le cadre international et régional** de protection, de promotion et de suivi de la démocratie et des droits de l'homme; susciter la **confiance dans les processus électoraux et renforcer leur fiabilité**. Il permet d'octroyer une aide financière indépendamment du consentement des gouvernements des pays tiers. Il complète les actions en matière de démocratie et de droits de l'homme des autres instruments, tant géographiques que de stabilité (davantage axé sur les crises).

Institué par un règlement du Parlement et du Conseil le 20 décembre 2006, il prévoit que la Commission soit assistée d'un Comité. **L'enveloppe financière est de 1,104 milliards€** pour 2007-2013.

Source : http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/06/st03/st03688-re01.fr06.pdf

L'instrument financier pour la coopération avec les pays industrialisés et les autres pays et territoires à revenu élévé (ICI)

Le financement octroyé dans le cadre de l'ICI vise à **renforcer les liens** avec les pays partenaires. Les domaines de coopération couvrent : les partenariats économiques, universitaires et scientifique ; le renforcement du commerce ; la promotion du dialogue et des liens entre les peuples ; la promotion de projets commun ; le soutien d'initiatives particulières ; le **renforcement de la connaissance et de la visibilité de l'Union auprès des partenaires**. La liste des territoires visés est la suivante : Australie, Bahreïn, Brunei, Canada, Taipei chinois, Hong Kong, Japon, République de Corée, Koweït, Macao, Nouvelle-Zélande, Oman, Qatar, Arabie Saoudite, Singapour, Émirats Arabes Unis, États-Unis.

L'ICI, adopté par règlement du Conseil le 19 décembre 2006, prévoit que la Commission soit assistée d'un Comité. **L'enveloppe financière est de 172 millions€** pour 2007-2013.

Source : http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/06/st16/st16157.fr06.pdf

******

Le **processus** d'adoption de la réforme du cadre financier de l'assistance extérieure a été **laborieux** à plus d'un titre. D'abord, parce que l'instigatrice, la Commission, s'est prononcée pour la **budgétisation du FED**. La proposition initiale de 2004 envisage donc d'intégrer le FED à l'ICD, afin de *« faciliter les synergies et permettre d'optimaliser les deux systèmes »*. L'échec de la budgétisation, entériné par le Conseil européen de décembre 2005, met un terme à cette perspective : l'**assistance** de la Communauté au « Sud » demeure **scindée entre le FED et le budget**. Par ailleurs, les **instruments adoptés diffèrent substantiellement du projet d'origine**. En effet, l'aide humanitaire et l'assistance macrofinancière, devaient initialement devenir des instruments à part entière. Ils ont été **remplacés** par l'ICI et l'IEDDH. À l'image du FED, l'aide humanitaire demeure hors du cadre global rénové : elle est financée par ECHO dans le cadre de la ligne budgétaire 23.

Surtout, l'ICD a donné lieu à deux ans d'une **bataille** sans merci **menée par le Parlement (et le Conseil) contre la Commission**. La Commission du Développement du Parlement, qui jugeait **inacceptable** la mouture de la Commission dans la mesure où elle *« portait atteinte aux prérogatives du Parlement et aux principes de la politique de développement elle-même »,* a été extrêmement active[8] :

- Elle a imposé une date d'expiration (2013) et de révision à mi-parcours (2009) ;

- Le contentieux portait essentiellement sur la **couverture géographique** de l'ICD : le Parlement dénonçait dans la proposition de la Commission **l'absence d'un instrument spécifique** pour la coopération au développement. En effet, à l'origine, l'ICD était censé couvrir à la fois les PVD et les pays industrialisés, ce qui empêchait de fixer des priorités politiques et des objectifs clairs. Finalement, **deux instruments spécifiques** ont vu le jour : l'ICI pour les pays industrialisés et l'ICD pour les PVD. Ceci permet d'avoir un instrument purement *development-oriented.* À ce titre, le Parlement a obtenu que soit adoptée la **définition** de la politique de développement **du CAD**, afin d'empêcher que la *« politique de développement ne soit ponctionnée par d'autres objectifs politiques ».* 100% des programmes géographiques et 90% des programmes thématiques doivent ainsi être configurés de manière à être en conformité avec les critères d'éligibilité du CAD (APD et non AP) ;

- Dans la même veine, les services juridiques du Conseil et du Parlement ont obtenu que l'ICD ait l'article 179 comme **base juridique** exclusive, alors que la Commission proposait de le fonder également sur l'article 181A. Il a été jugé que ce dernier article ne s'appliquait pas aux PVD ;

- La **création de l'IEDDH**, prolongement de l' « Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme », a également été poussée par l'organe législatif;

- Le Parlement a rué dans les brancards dans la mesure où la proposition de la Commission réduisait considérablement son **pouvoir de codécision**, ainsi que son **autorité budgétaire**. Là encore, des concessions importantes ont été obtenues : le champ de la codécision législative ainsi que le rôle du Parlement dans la révision à mi-parcours ont été accrus.

L'ICD a donc finalement été adopté *in extremis*, après avoir bien failli ne jamais voir le jour. Alors que l'échéance du 31 décembre 2006 approchait, la Présidence autrichienne avait échoué en juin à faire émerger un accord ; c'est la Finlande, qui en avait fait l'une des plus hautes priorités de sa Présidence, qui a pu finalement superviser l'adoption du règlement le 18 décembre 2006.

---

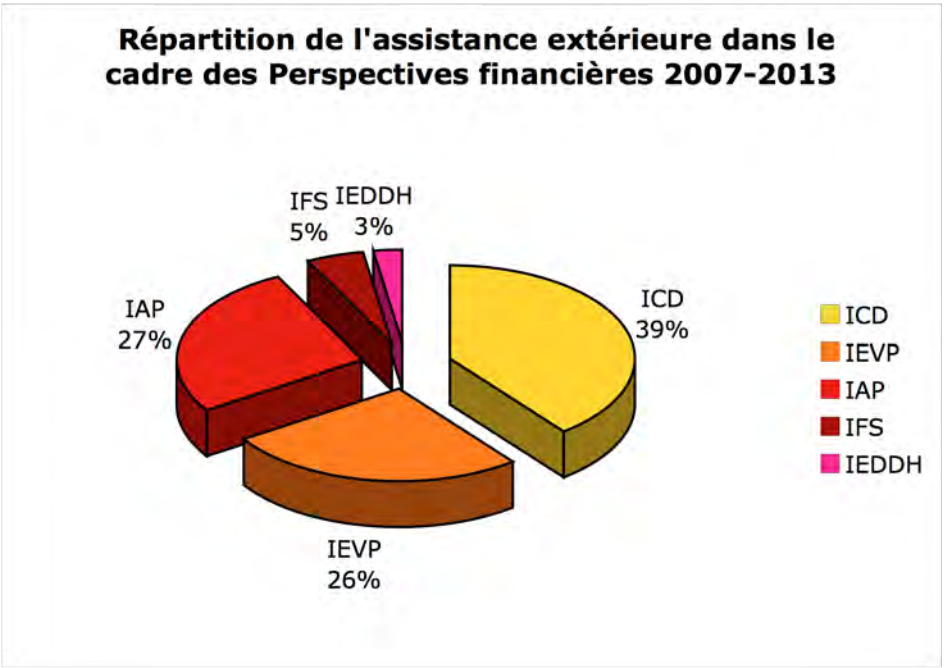
[8] Un utile rappel des faits est disponible dans : GAY Mitchell. *Recommandation sur la deuxième lecture relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption du règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développemen*t, A6-0448/2006, 5 décembre 2006.

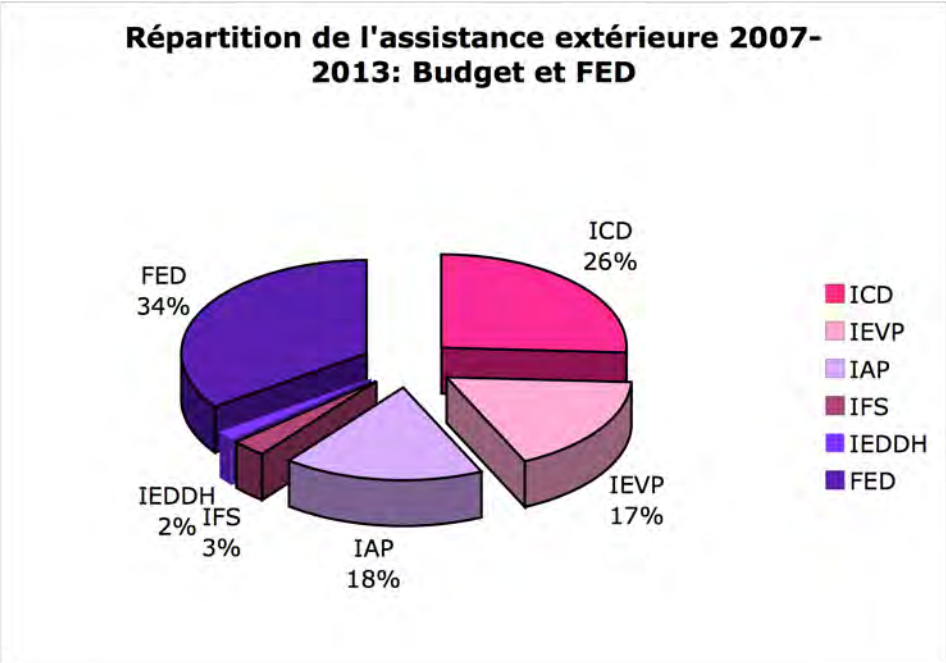
LES DIX INSTRUMENTS FINANCIERS DES RELATIONS EXTÉRIEURES
2007-2013

INSTRUMENT	INFORMATION	REMPLACE	FINANCEMENT (M€ 2007-2013)	PART ESTIMÉE DU TOTAL (% 2007-2013)
10ème FED	*Finance :* ACP et PTOM	9ème FED	22 682 (2008-2013)	32
ICD	*Finance :* Amérique latine ; Asie ; certains pays de la CEI ; Afrique du Sud ; 5 lignes thématiques ; la restructuration de la filière sucre dans les ACP.	ALA, une partie de TACIS, 10 lignes thématiques.	16 897	24
Aide humanitaire	*Finance* : réponse d'urgence aux crises humanitaires	Inchangé	5613	8
IFS	*Finance :* réponse et prévention des crises menaçant la stabilité globale et transrégionale.	Mécanisme de Réaction Rapide	2062	3
IEDDH	*Finance :* soutien à la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme.	L'initiative IEDDH.	1103	2
IAP	*Finance :* 6 pays des Balkans et Turquie.	PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS, fonds Turquie.	11 468	16
IEVP	*Finance :* 17 pays issus de la Méditérrannée, Europe de l'Est, Causase, Russie et Moyen-Orient.	MEDA et une partie de TACIS	11 181	16
Assistance macro-économique	Inchangé. Utilisé au cas par cas pour répondre à des besoins financiers exceptionnels.	Inchangé	Non programmable	-
ICI	Coopération avec les pays industrialisés	La régulation ICI précédente.	172	-
Instrument de coopération en matière de sûreté nucléaire	Sûreté nucléaire	Partie de TACIS	En moyenne 75M€/an	-

Source : *Examen par les pairs du CAD*, 2007, p.38 (traduction personnelle).

ANNEXE XI : RÉPARTITION DE L'ASSISTANCE EXTÉRIEURE 2007-2013

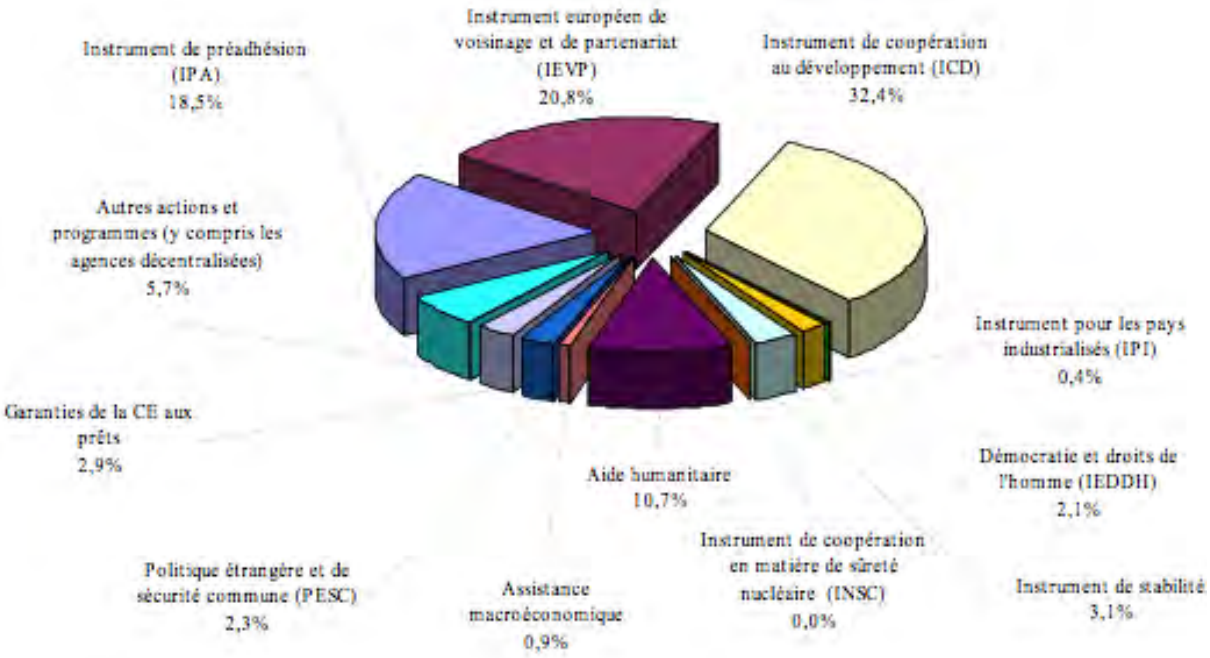




Graphiques compilés à partir des enveloppes financières prévues dans les divers règlements (NB : le FED couvre la période 2008-2013). La part de l'ICI est graphiquement inexploitable car elle avoisine les 0%.

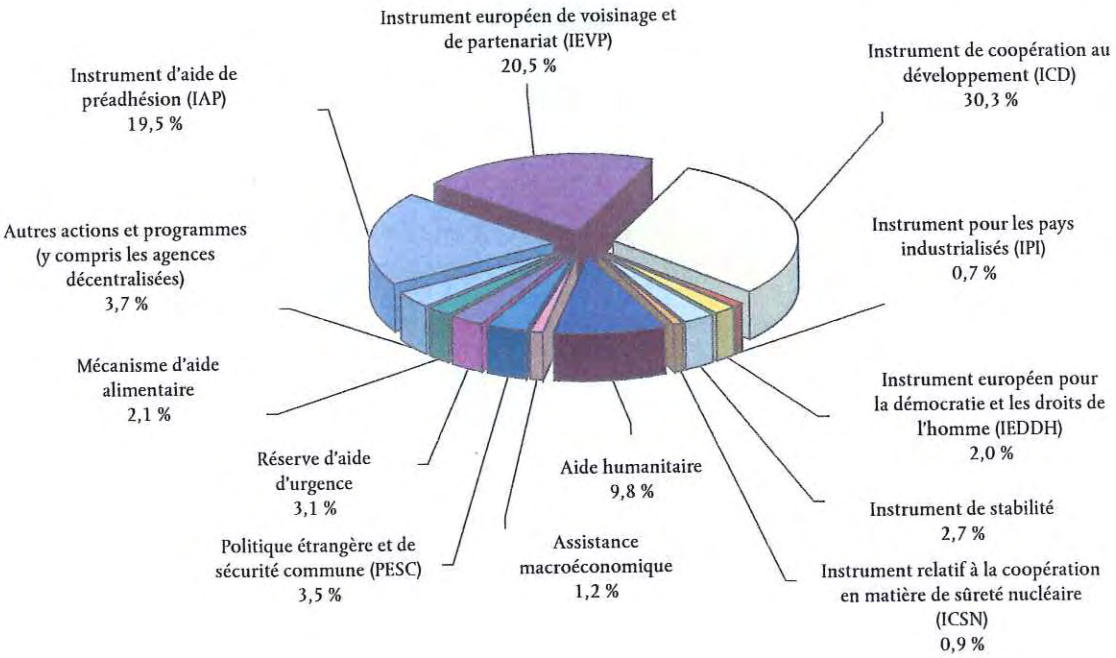
ANNEXE XII : BUDGETS 2007 et 2010

2007 : Rubrique 4, « L'UE, partenaire mondial »



Rubrique 4 : l'Union européenne en tant que partenaire mondial	**Euros**	**%**
Instruments de préadhésion (IAP)	1 263 130 000	18.5
Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)	1 419 955 400	20.8
Instrument de coopération au développement (ICD)	2 208 696 784	32.4
Instrument pour les pays industrialisés (ICI)	24 700 000	0.4
Démocratie et droits de l'homme (IEDDH)	142 091 078	2.1
Instrument financier de stabilité (IFS)	212 895 738	3.1
Instrument de coopération en matière de sécurité nucléaire (INSC)	1 268 000	0.02
Aide humanitaire	732 160 000	10.7
Assistance macroéconomique	58 201 000	0.9
Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)	159 200 000	2.3
Garantie de la CE aux prêts	200 000 000	2.9
Autres actions et programmes (y compris les agences décentralisées)	390 162 000	5.7
Total	**6 812 460 000**	100

2.10. Rubrique 4: L'UE acteur mondial



Rubrique 4: L'UE acteur mondial	Budget 2010	
	EUR	%
Instrument d'aide de préadhésion (IAP)	1 587 100 000	19,5
Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)	1 672 867 627	20,5
Instrument de coopération au développement (ICD)	2 467 932 439	30,3
Instrument pour les pays industrialisés (IPI)	58 240 000	0,7
Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)	164 198 200	2,0
Instrument de stabilité	219 559 000	2,7
Instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire (ICSN)	70 452 882	0,9
Aide humanitaire	800 518 000	9,8
Assistance macroéconomique	98 985 000	1,2
Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)	281 541 000	3,5
Réserve d'aide d'urgence	248 882 000	3,1
Mécanisme d'aide alimentaire	170 000 000	2,1
Autres actions et programmes (y compris les agences décentralisées)	300 730 322	3,7
Total	**8 141 006 470**	**100,0**

ANNEXE XIII :

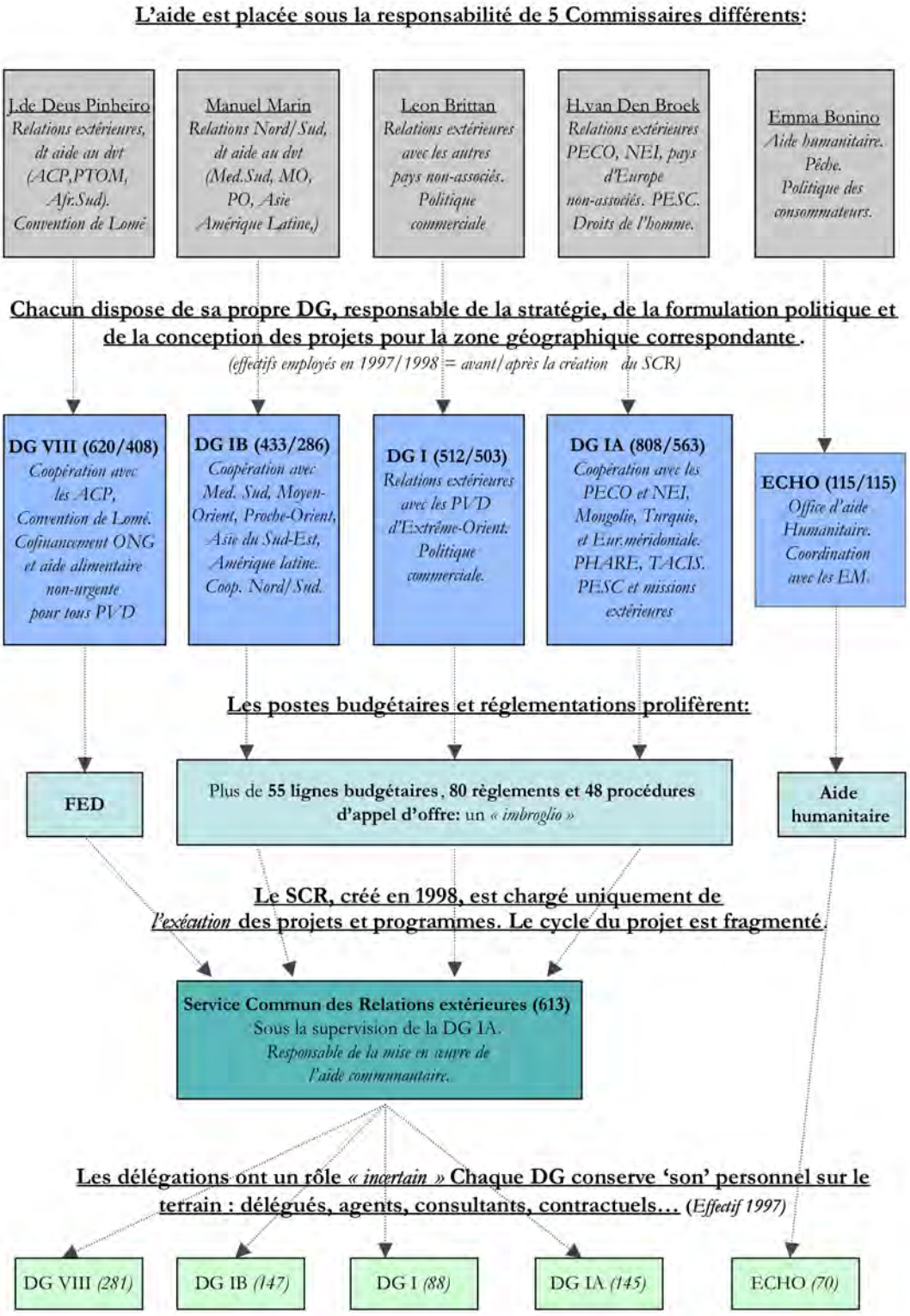
LES COMMISSAIRES ET LEURS RESPONSABILITÉS

PRÉSIDENT	COMMISSAIRES
Walter Hallstein (ALL) 1958-1962	*Développement de l'Outre-Mer* : Robert Lemaignen (FR) *Relations extérieures* : Jean Rey (BE)
Walter Hallstein (ALL) 1962-1967	*Développement*: Henri Rochereau (FR) *Relations extérieures* : Jean Rey (BE)
Jean Rey (BEL) 1967-1970	*Aide au développement* : Henri Rochereau (FR) *Commerce extérieur* : Jean-François Deniau (FR)
Franco Maria Malfatti (IT) 1970-1972	*Aide au développement et Élargissement :* Jean-François Deniau (FR) *Relations extérieures et commerce extérieur* : Ralf Dahrendorf (DE)
Sicco Mansholt (PB) 1972-1973	*Aide au développement et Élargissement :* Jean-François Deniau (FR) *Relations extérieures et commerce extérieur :* Ralf Dahrendorf (DE)
Xavier Ortoli (FR) 1973-1977	*Politique de développement:* Claude Cheysson (FR) *Relations extérieures :* Christopher Soames (UK, Vice-Président)
Roy Jenkins (RU) 1977-1981	*Développement :* Claude Cheysson (FR) *Relations extérieures :* Wilhem Haberkamp (DE, VP)
Gaston Thorn (LUX) 1981-1985	*Développement :* Edgard Pisani (FR) *Politique méditerranéenne et Élargissement :* Lorenzo Natali, (IT, VP) *Relations extérieures :* Wilhem Haberkamp (DE, VP)
Jacques Delors (FR) 1985-1989	*Coopération et Développement, Élargissement:* Lorenzo Natali, (IT, VP) *Politique méditerranéenne, Relations Nord/Sud:* Claude Cheysson (FR) *Relations extérieures et commerce :* Willy De Clerq (BE)
Jacques Delors (FR) 1989-1993	*Coopération et Développement, Pêche* : Manuel Marin (ES, VP) *Politique méditerranéenne, Relations avec l'Amérique latine et l'Asie,*

	Relations Nord/Sud : Abel Matutes (ES) *Relations extérieures et politique commerciale* : Frans Andriessen (NL,VP)
Jacques Delors (FR) 1993-1995	*Coopération et Développement, Méditerranée, Moyen-Orient, Amérique latine et Asie. Convention de Lomé. Aide humanitaire* : Manuel Marin (ES, VP) *Relations extérieures, PESC, Élargissement* **:** Hans Van Den Broek (NL) *Affaires économiques extérieures (Amérique du Nord, Japon, Chine, Commonwealth, Europe), Politique commerciale :* Leon Brittan (UK, VP)
Jacques Santer (LUX) 1995-1999	*Relations extérieures (ACP, Afrique du Sud), dont Aide au Développement. Convention de Lomé* : João de Deus Pinheiro (PT) *Relations extérieures (Pays méditerranéens, Moyen-Orient, Amérique latine, Asie), dont Aide au Développement :* Manuel Marin (ES, VP) *Relations extérieures (PECO, ex-URSS, Mongolie, Turquie, Chypre, Malte et autres pays européens), PESC, Droits de l'homme :* Hans Van Den Broek (NL) *Relations extérieures (Amérique du Nord, Australie, Nouvelle-Zélande, Japon,Chine, Corée, Hong Kong, Macao, Taïwan) et Politique commerciale commune :* Leon Brittan (UK, VP) *Aide humanitaire, pêche,politique des consommateurs:* Emma Bonino (IT)
Romano Prodi (ITA) 1999-2004	*Développement et Aide humanitaire* : Poul Nielson (DK) *Relations extérieures* : Christopher Patten (UK) *Commerce* : Pascal Lamy (FR) *Élargissement* : Gunther Verheugen (DE)
José Manuel Durão Barroso (POR) 2004-2009	*Développement et Aide humanitaire* : Louis Michel (BEL), remplacé en juillet 2009 par Karel de Gucht (BE) *Relations extérieures et politique européenne de voisinage* : Benita Ferrero-Waldner (AT) *Commerce* : Peter Mandelson (UK), remplacé par Cathetine Ashton (UK) *Élargissement* : Olli Rehn (FIN)
José Manuel Durão Barroso (POR) 2010-2014 *(nominés)*	*Haut Représentant aux Relations extérieures/VP* : Catherine Ashton (UK) *Développement* : Andris Piebalgs (LV) *Élargissement et politique européenne de voisinage* : Stefan Füle (CZ) *Commerce* : Karel de Gucht (BE) *Coopération internationale, aide humanitaire et réponse à la crise* : Rumiana Jeleva (BG)

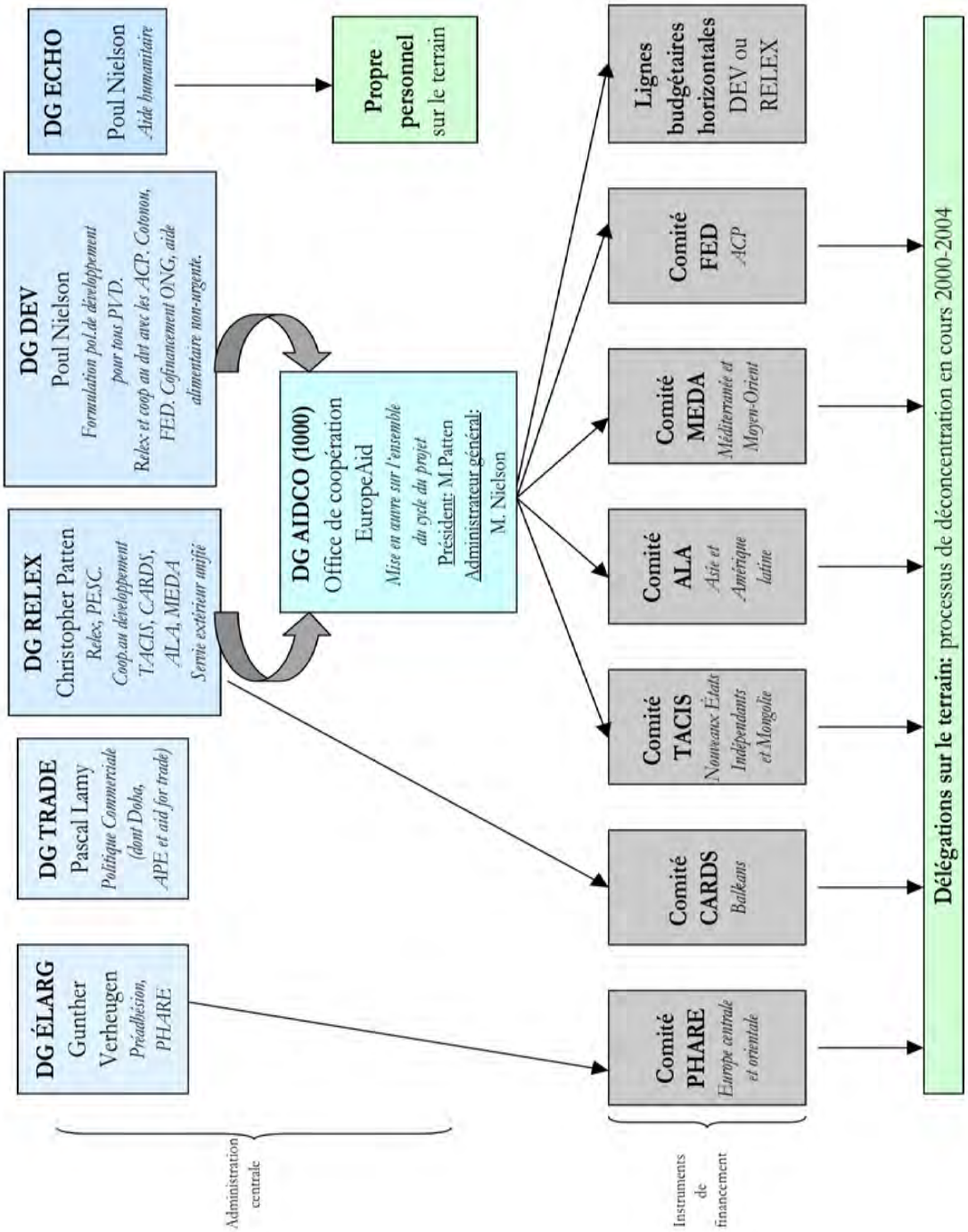
Source : *Composition of the Commission 1958-2004.* http://aei.pitt.edu/1535/01/Commission_list.pdf
Site de la Commission : http://ec.europa.eu/

ANNEXE XIV : GESTION DE L'AIDE EXTÉRIEURE EN 1998



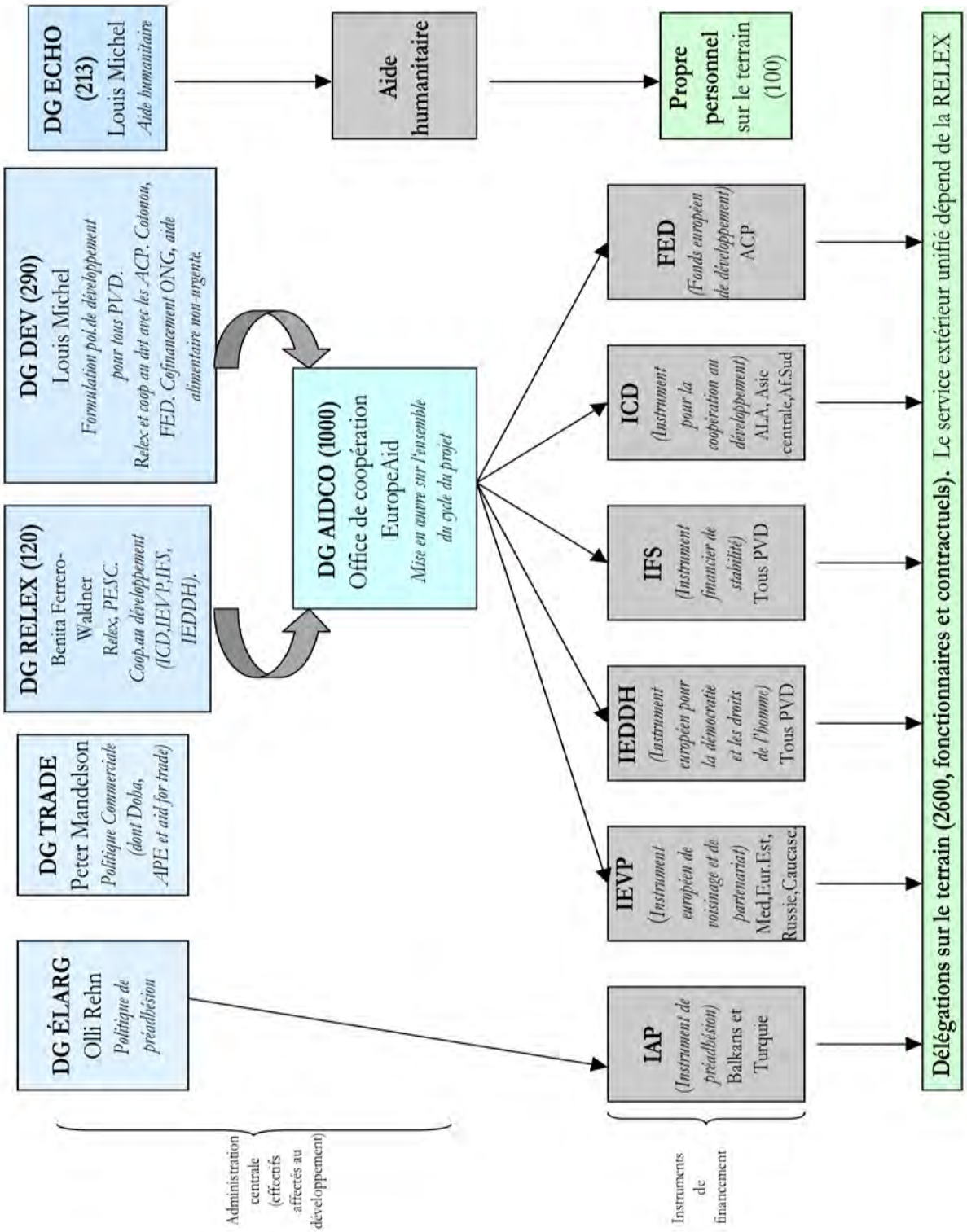
Source : CAD. *Communauté européenne : série des examens en matière de coopération pour le développement*, 1998.

ANNEXE XV : GESTION DE L'AIDE EXTÉRIEURE EN 2000



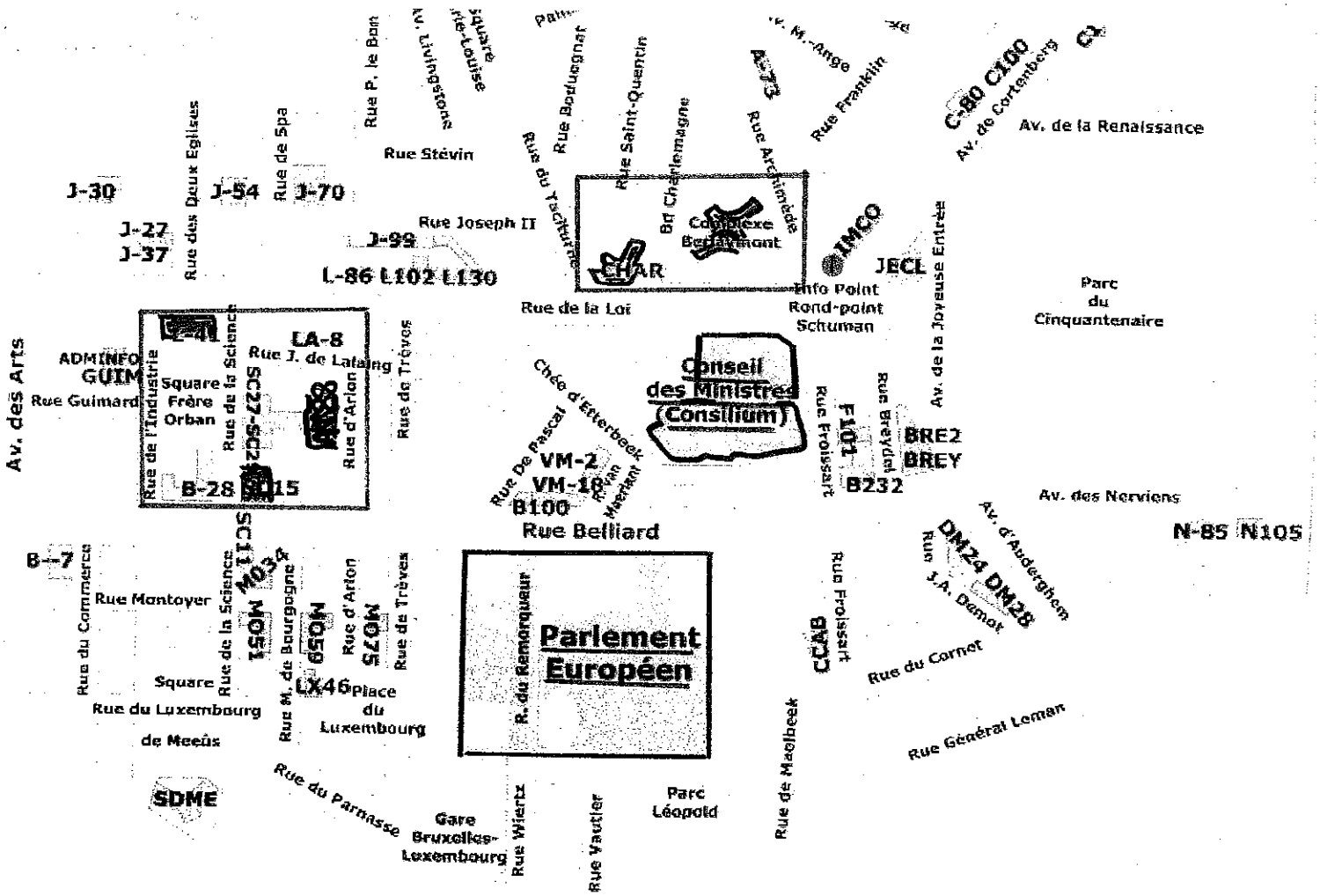
Source: CAD 2002, site de la Commission.

ANNEXE XVI : GESTION DE L'AIDE EXTÉRIEURE EN 2007



Source: CAD 2002 et 2007, site de la Commission. Voir Annexes pour une explication détaillée des instruments financiers.

ANNEXE XVII : PLAN DU QUARTIER EUROPÉEN



Complexe Berlaymont : Président de la Commission, Collège, SG, SJ

CHAR (Charlemagne) : RELEX, TRADE, ELARG

L-41 (41, rue de la Loi) : EuropeAid

SC-15 (15, rue de la Science) : DEV

AN-88 (88, rue d'Arlon) : ECHO

ANNEXE XVIII : VERS UNE NOUVELLE RÉFORME

Textes proposés :

- GAVAS Michaela, MAXWELL Simon. *Options for architectural reform in European development cooperation*, ODI Policy Brief, July 2009, 11p.

- CONCORD. *CONCORD position on EU institutional reforms*, September 2009, 3p.

Overseas Development Institute

Policy Brief
July 2009

Options for architectural reform in European Development Cooperation

By

Mikaela Gavas (m.gavas.ra@odi.org.uk), Research Associate
Simon Maxwell (s.maxwell@odi.org.uk) Senior Research Associate

The European Development Cooperation Support Programme (EDCSP) is an ODI initiative funded by the UK Department for International Development (DFID). The programme seeks to construct an infrastructure of knowledge, contacts and information on EU development cooperation, in order to support the debate on EU institutional and policy change.

* Disclaimer: The views presented in this paper are those of the authors and do not necessarily represent the views of the Department for International Development

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD
UK

Tel: +44 (0)20 7922 0300 Fax: +44 (0)20 7922 0399
www.odi.org.uk

The architectural timetable in 2009

A series of decisions will be taken in the second half of 2009 about the architecture and staffing of the structures of European Development Cooperation. This Briefing Paper provides background and explores options.

Some of the key decisions and some of the timing depend on whether or not and when the Lisbon Treaty is ratified. A second Irish referendum will take place on 2 October 2009. If the vote is in favour of Lisbon, then ratification will probably be completed in time for the Treaty to come into force on 1 January 2010.

The key decisions are:

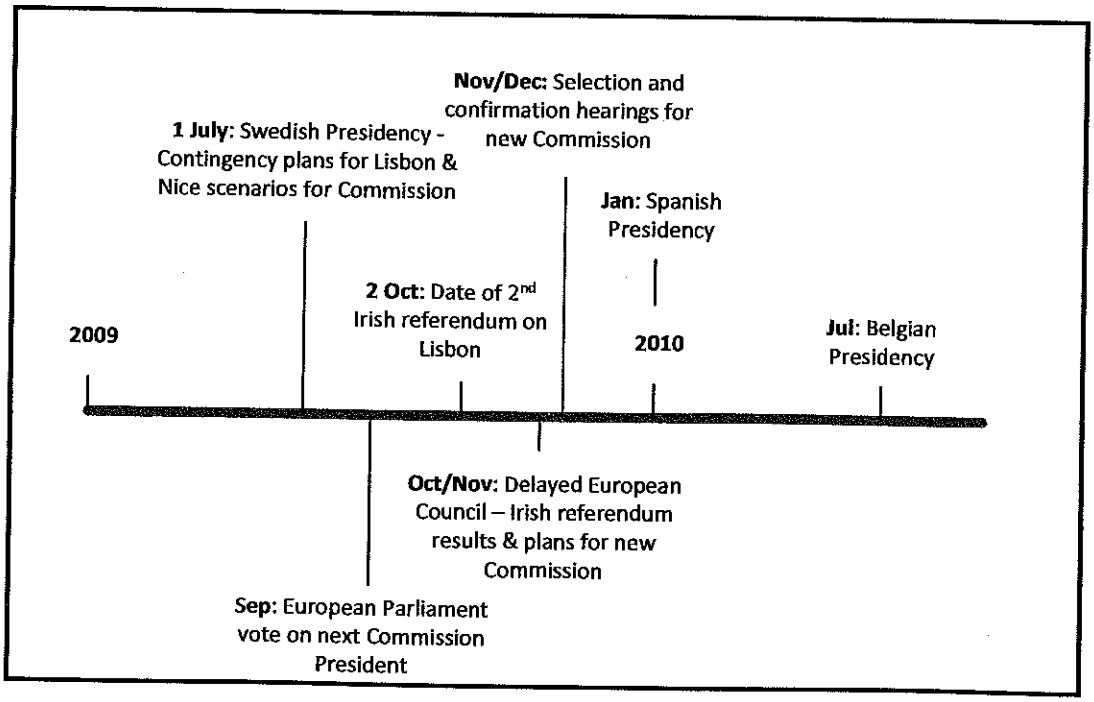
1. Appointment of a President of the Commission;
2. Design of a new architecture for the European Commission;
3. Appointment of a new set of Commissioners.

If Lisbon is approved,

4. The appointment of a new President of the European Council;
5. The appointment of a High Representative for Foreign Affairs and Security Policy; and
6. The creation of a European External Action Service.

In addition, the Lisbon Treaty implies changes to the legislative responsibilities of the European Parliament. These are covered below. A possible timeline for the architectural decisions is presented in Figure 1.

Figure 1



The current arrangements

The current arrangements have applied since the Barroso Commission took office on 1 November 2004. In principle, they expire on 31 October 2009, but may have to be extended because of ongoing uncertainty over the Lisbon Treaty.

There is a six-month rotating Presidency of the Council of the EU, currently held by Sweden, with Spain to follow in the first half of 2010, and Belgium in the second half.

The High Representative for the Common Foreign and Security Policy, currently Javier Solana, reports to the Council. He will not make himself available for another term.

The President of the Commission is José Manuel Barroso. The June 2009 European Council (Heads of State and Government) unanimously supported President Barroso for a second term. This has to be agreed by the European Parliament. The vote in the European Parliament is likely to take place in September.

The EU's external services are currently split between the Council Secretariat and the European Commission. The Council Secretariat structures include policy planners, geographic desks (focused on human rights, non-proliferation etc.), civilian and military European Security and Defence Policy (ESDP) staff, EU special envoys and offices in the United Nations in New York and Geneva. In the Commission, there are separate Commissioners for Trade, Enlargement, External Relations, and Development, each supported by a Directorate General of civil servants.

DG External Relations (DG Relex) maintains a network of 128 overseas EC delegations, where appropriate responsible for aid implementation. European Community aid is split geographically between the African, Caribbean and Pacific (ACP) group managed by DG Development and Asia, Latin America and the Neighbourhood countries, managed by DG RELEX.

There is a separate aid implementation office, EuropeAid, created in 2001. This reports to the External Relations Commissioner. A separate administration for emergency aid, ECHO, reports to the Development Commissioner.

The current organisational set-up for EU external relations is illustrated in Figure 2, along with the financial instruments involved. The instruments are:

Geographic:

- Development Cooperation Instrument – Asia, Latin America, Central Asia, the Middle East and South Africa (DCI, €16.9 billion, 2007-2013)[1]
- European Neighbourhood and Partnership Instrument – European neighbourhood and Russia (ENPI, €11.2 billion, 2007-2013)
- Instrument for Pre-Accession – EU accession countries (IPA, €11.5 billion, 2007-2013)

Thematic:

- Instrument for Stability – tackling crises and instability in third countries and trans-border threats (SI, €2.1 billion, 2007-2013)
- Humanitarian Aid Instrument – providing funding for emergency and humanitarian aid relief and food aid (HAI, €5.6 billion, 2007-2013)
- The Common Foreign and Security Policy (CFSP, €2 billion, 2007-2013)

Non-EU budget:

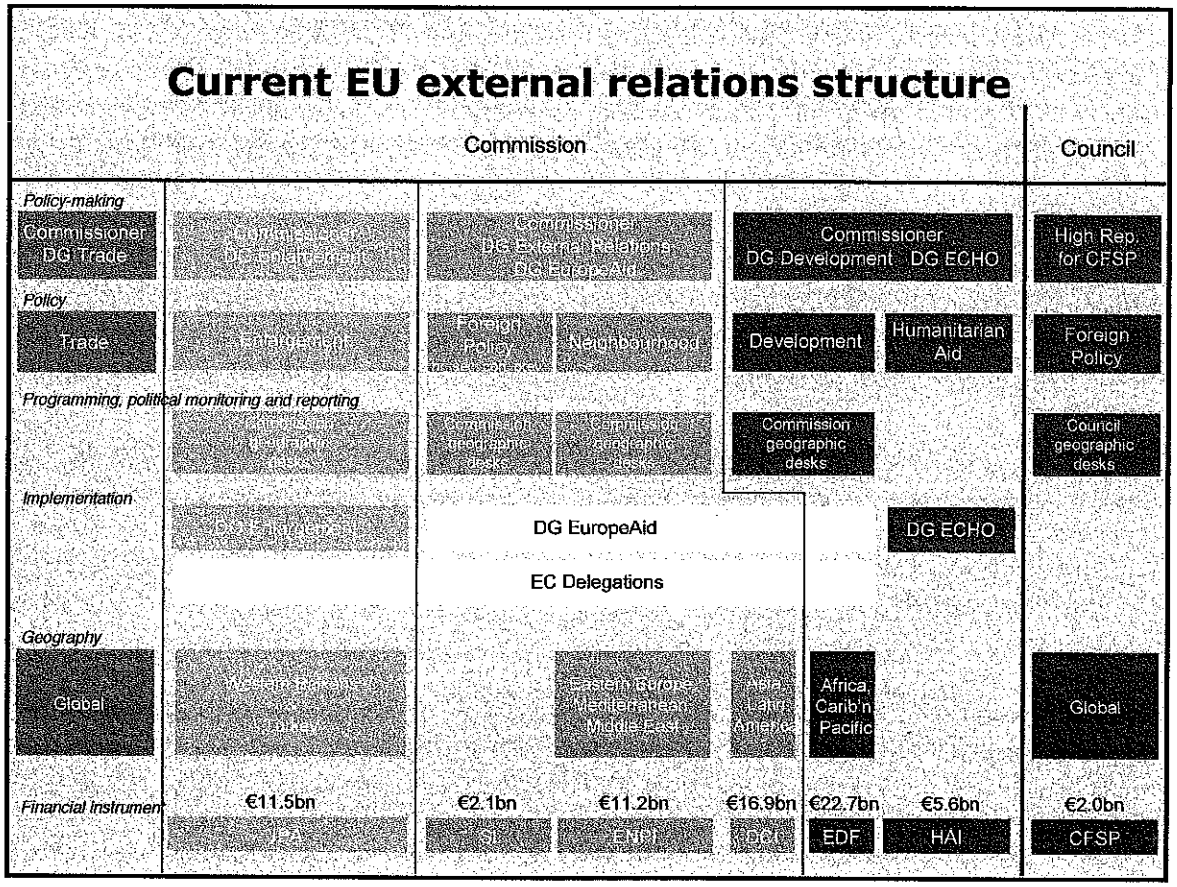
- The European Development Fund – Africa, Caribbean and Pacific countries created through voluntary contributions from Member States (EDF, €22.7 billion, 2008-2013)

Other instruments include:

- Instrument for Cooperation with Industrialised Countries – Industrialised Countries (ICI, €172 million, 2007-2013)
- European Instrument for Democracy and Human Rights – promoting democracy and human rights worldwide (EIDHR, €1.1 billion, 2007-2013)
- Instrument for Nuclear Safety – ensuring nuclear safety (INS, €524 million, 2007-2013)
- Macro-Financial Assistance – promoting macroeconomic stabilization and structural reforms (MFA, €791 million, 2007-2013)

[1] The Development Cooperation Instrument also contains thematic programmes covering specific activities countries not determined by geography. The thematic programmes extend to the ACP: http://eur-lex.europa.eu/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0041:0071:EN:PDF

Figure 2



Decisions in 2009

As noted, the precise configuration of European institutions will depend on whether or not the Lisbon Treaty is ratified. The discussion below assumes it will be, and that new arrangements come into force on 1 January 2010. This will mean, inter alia, the creation of a full-time President of the European Council, the establishment of a new post of High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, and the creation of a European External Action Service. In addition, regardless of whether or not the Lisbon Treaty is ratified, the President of the Commission and a new college of Commissioners will need to be appointed.

The appointment of a President of the European Council

If the Lisbon Treaty is ratified, a new post of President of the European Council will be created, with the holder elected by the European Council by qualified majority for a two-and-a-half year term, renewable once. The President will chair the European Council and lead its work, and "ensure the external representation of the Union on

issues concerning its foreign and security policy, without prejudice to the powers of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy."[2]

The Presidency of the Council of Ministers, other than for Foreign Affairs, will alternate among pre-established groups of three member states (or 'team presidencies') for a one-and-a-half year term, with the other two team members supporting the one in the chair for each six-month period.

At Ministerial level, the General Affairs and External Relations Council (GAERC) will be split into two bodies, the General Affairs Council and the Foreign Affairs Council. The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy will chair the Foreign Affairs Council.

The appointment of a High Representative for Foreign Affairs and Security Policy

The Lisbon Treaty establishes a High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, who will also be the Vice President of the European Commission and will be part of the Council and the Commission. This post will replace two current posts: the High Representative for the CFSP, and the Commissioner for External Relations.

The High Representative will be tasked with, among other things, developing and implementing the Common Foreign and Security Policy, chairing the Foreign Affairs Council and promoting coherence among EU external policies.

EU delegations will act under the authority of the High Representative.

Although the institutional location and the role of the new High Representative are outlined in the Lisbon Treaty, the question remains as to how the role will be balanced with the triple Presidencies – those of the European Council, the Council of Ministers and the Commission.[3]

The creation of a European External Action Service

The Lisbon Treaty provides for the establishment of a diplomatic corps, the European External Action Service (EEAS), to assist the High Representative. The Lisbon Treaty specifies that the EEAS "shall work in cooperation with the diplomatic services of the Member States and shall comprise officials from the relevant departments of the General Secretariat of the Council and of the Commission as well as staff from national diplomatic services of the Member States. The organisation and functioning of the European External Action Service shall be established by a decision of the Council. The

[2] Art. 15(6) Treaty on European Union
[3] Dr Simon Duke, 'The Lisbon Treaty and External Relations', EIPASCOPE 2008/1

Council shall act on a proposal from the High Representative after consulting the European Parliament and after obtaining the consent of the Commission."[4]

To date, preparatory work on the service has covered the legal status of the EEAS, the personnel issues, budgetary questions, administrative aspects and the management of the Union delegations.

There are three options for the EEAS:

1. A minimalist option which would put the emphasis on coordination of external action and less on the direct responsibilities of the High Representative, leaving current Commission structures mostly intact, but with real responsibility for Common Foreign and Security Policy.
2. A maximalist option which would put the emphasis on responsibilities of the High Representative and capture all aspects of EU external relations for all regions. This would include all external relations Directorates-General (DGs) in the Commission.
3. A hybrid between the above two options.

Appointment of a new President of the Commission

The candidate for President of the Commission is proposed by the European Council. The European Parliament then formally "elects" the President-designate of the Commission. As noted, President Barroso has already been endorsed by the Heads of State and Government. His nomination will now go forward to the new European Parliament elected in June 2009. The vote on the new Commission President is likely to take place in September.

Design of a new Commission

The design of a new Commission structure will be required whether or not Lisbon is ratified. The Nice Treaty stipulates that the college of Commissioners must be reduced by at least one (i.e. up to a maximum membership of 26). The Lisbon Treaty stipulates that the Commission should be appointed with one Commissioner per country until 2014, when it should be reduced by two thirds (from 27 Commissioners to 18). However, a concession to Ireland, agreed at the June 2009 European Council, has been that the number of Commissioners will not change and thus it will retain its Commissioner. Once the Commission President has drawn together the team, the European Parliament will conduct a series of hearings with the 27 Commissioners designate in preparation of Parliament's vote of approval on the new College of Commissioners as a whole. The hearings are likely to take place in November or December.

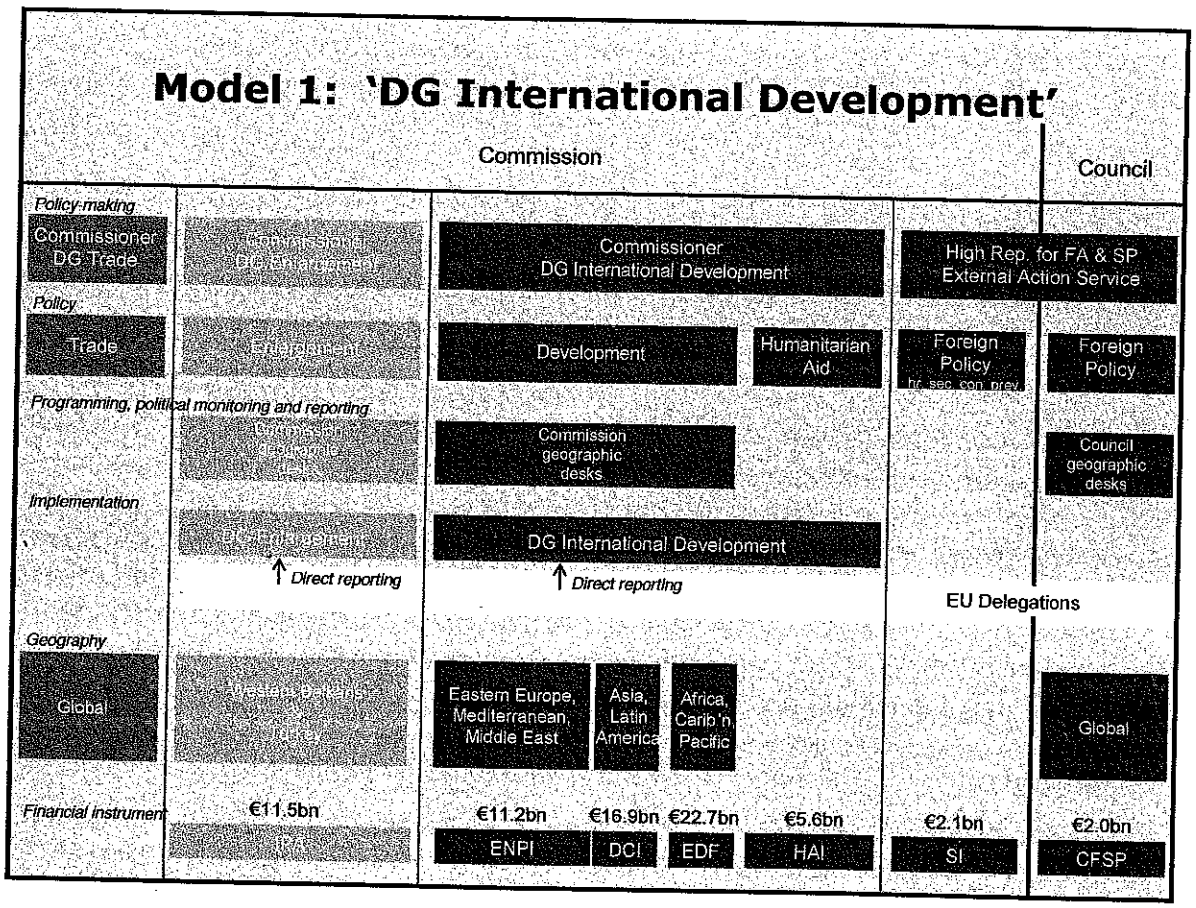
4 Art. 27(3) Treaty on European Union

There are various options for a new design of the EU's external relations services, summarised in Figures 3-5.

Model 1: 'DG International Development'

Figure 3 shows a new enlarged DG International Development which would be created in the Commission with a broad mandate, managing relations with all developing countries and all aspects of the programme cycle for both development and humanitarian aid. It would unite geographic desks of the ACP, Asia, Latin America and the Neighbourhood countries. Headed by an International Development Commissioner, it would formulate policy for all developing countries, and manage all aspects of the programme cycle including identification, appraisal, implementation, monitoring and evaluation. It would instruct delegations on all facets of country programming and lead policy dialogue with partner countries.

Figure 3



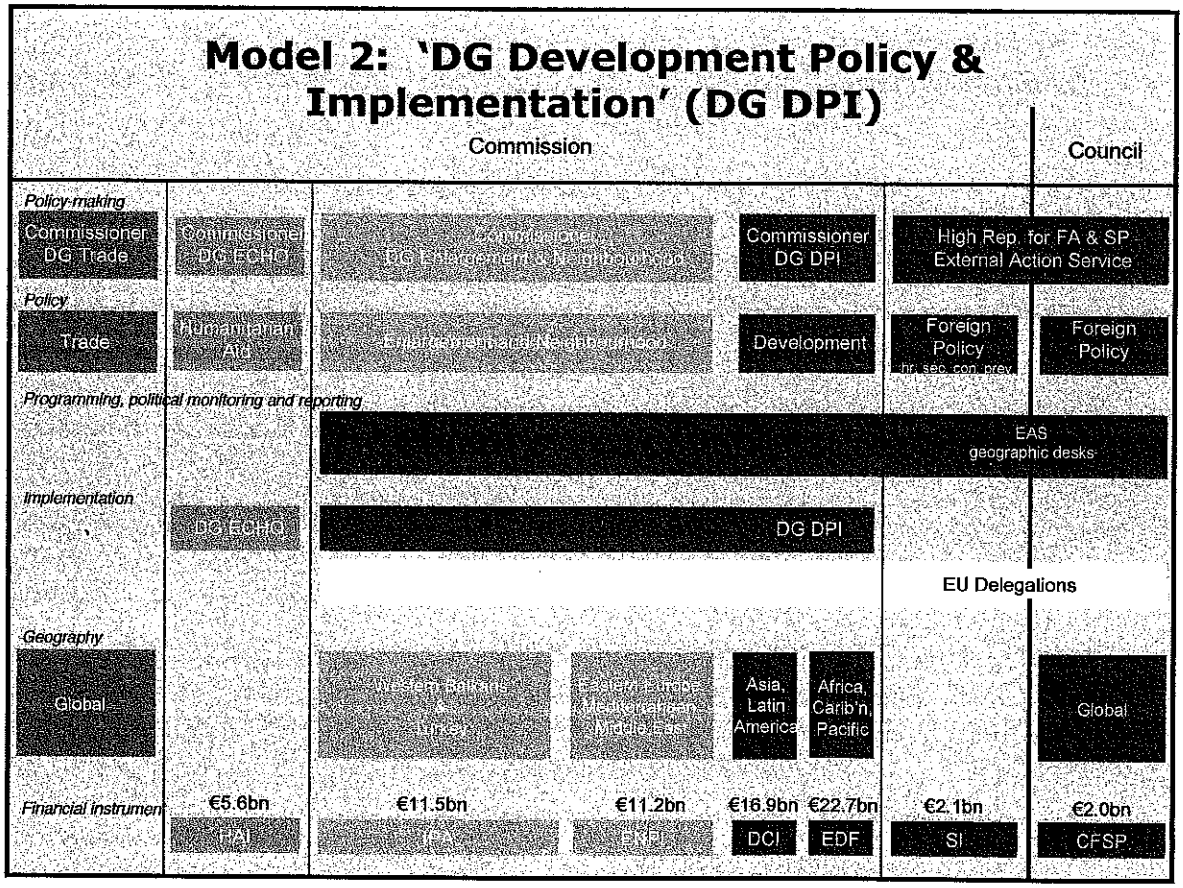
This structure would create a strong international development body with a development budget focused on and steered by development priorities. It should enable a clear and coherent development approach which is consistent across all

developing countries, and where policy, programming and implementation go hand in hand. However, policy coherence would most likely suffer.

Model 2: 'DG Development Policy & Implementation' (DG DPI)

Figure 4 shows a structure in which all geographic desks from the Commission and the Council would be united in the EEAS covering political relations and aid programming. DG DPI would be responsible for development policy-making and implementation in all partner countries and would be headed by a Development Commissioner. Administratively and financially, DG DPI would report to the Development Commissioner. Neighbourhood and Enlargement policy would be combined in a separate DG in the Commission, but with implementation for both policies done by DG DPI. DG ECHO would remain intact headed by a Humanitarian Aid Commissioner.

Figure 4

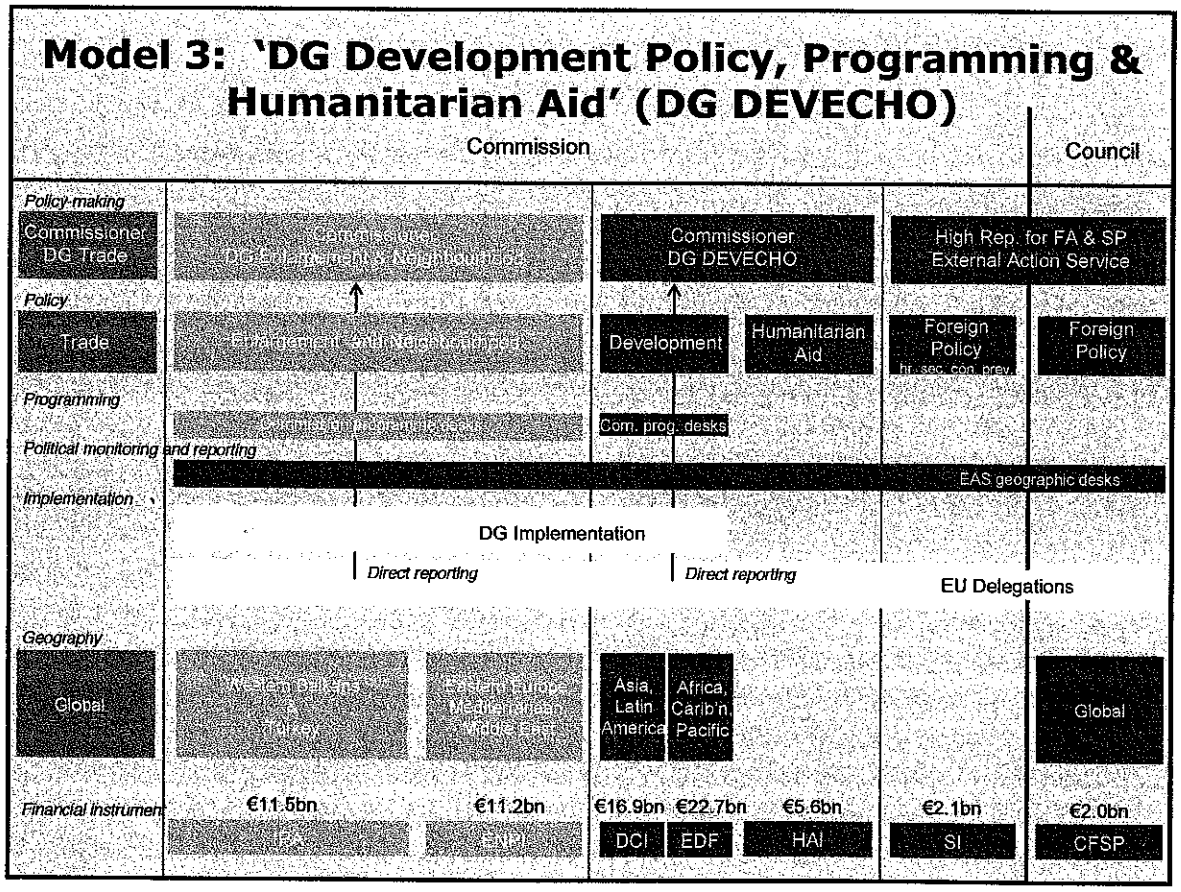


This structure would facilitate a coherent EU approach towards partner countries but not driven by development concerns. The programme cycle would be split with less direct links between policy, programming and implementation. The quality of programming would most likely be adversely affected and this will impact

implementation. This could lead to rivalry and mixed messages. The voice of development in the Commission could also be weakened.

Model 3: 'DG Development Policy, Programming & Humanitarian Aid' (DG DEVECHO)
Figure 5 shows a structure which splits the political functions and the programming functions of current geographic desks. Development policy-making and programming in the ACP, Asia and Latin America, and DG ECHO would come together in a new DG DEVECHO. DG DEVECHO would be headed by a Development & Humanitarian Aid Commissioner. A new DG Neighbourhood & Enlargement would be created and headed by a separate Commissioner to manage neighbourhood and enlargement policy and programming. A new DG Implementation would manage implementation, monitoring and evaluation in all developing, neighbouring and enlargement countries and report to both the Development & Humanitarian Aid Commissioner and the Neighbourhood & Enlargement Commissioner.

Figure 5



This structure would result in greater coherence of policies and better integrated agendas. It would ensure a coherent and effective approach in developing countries with policy filtering down to implementation. It would bring together enlargement

policy with neighbourhood policy. It would also create a political hub which all Commissioners would be able to draw on.

The European Parliament

In June 2009, EU citizens voted for a new European Parliament. 736 MEPs were elected under the Nice Treaty rather than the 751 foreseen if the Lisbon Treaty were in force. If and when the Lisbon Treaty enters into force, the newly elected European Parliament will acquire co-decision powers over as much as 80 to 90% of EU legislation, including the Common Agricultural Policy.

As noted above, the Lisbon Treaty states that the European Parliament will need to be consulted on the establishment of the EEAS. The new provisions could also give it a crucial role in funding both the European External Action Service and the Union's peace-building operations abroad. In the discussion, the European Parliament will look closely at the scrutiny and accountability powers it will have over the EEAS, over the new High Representative and over the Union delegations.

Conclusion: principles of decision-making

As discussions unfold, a set of principles could be:

- An organisation that promotes coherence of EU external action and instruments as they affect developing countries
- An organisation that offers a consistent approach in all developing countries
- A strengthened voice and high political visibility for development across the EU
- A set-up that gives clear messages and links policy with actions
- A set-up that minimises duplication, reduces transaction costs and cuts red tape
- A development budget focused on reducing poverty in developing countries

It will be important to see how these principles play out in practice.

In any model, however, an important principle and lesson learned from the current set-up will be to avoid, or at least reduce, the creation of conflicting and overlapping portfolios in the Commission. Equally, it will be essential to avoid 'silos' within the Commission, or the EEAS, allowing for the pursuit of conflicting objectives. For example, on the one hand, the High Representative/Commission Vice President could be charged with improving EU stabilization efforts through the full range of EU conflict prevention, crisis management and post-conflict institutional building options. On the other hand, political influence by the High Representative/Commission Vice President over development cooperation could lead to development being overridden by short-term foreign policy objectives which will result in a weaker focus on poverty reduction.

European NGO confederation for relief and development

CONCORD

Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement

September 2009

CONCORD position on EU institutional reforms

Background information

The period 2009-10 is set out to be a crucial time that will define the EU's institutional architecture and budgetary system for years to come. A number of processes are underway which will reshape EU institutions:

The European Parliament elections

As a result of the elections to the European Parliament on 4 - 7 June its political character has moved further to the right, with a substantial increase in the number of MEPs who are against the EU, or believe that the process of integration has already gone too far.

A new European Commission

In November, six months after the election of the new European Parliament, a new European Commission is due to take up a new five year term. When the Lisbon Treaty enters into force the Commission will have 27 Commissioners, one for each member state. The new Commission will also have a different administrative structure from the current one, where the management of the EU's development cooperation is divided between the Directorate General for Development and Relations with African, Caribbean and Pacific States (DG DEV), the Directorate General for External Relations (DG RELEX), and the Europe Aid, and where humanitarian assistance is managed by another independent service within the Commission (ECHO). The appointment of the new Commission could be delayed to enable it to be established under the terms of the Lisbon Treaty.

The Lisbon Treaty

Meanwhile, ratification of the Lisbon Treaty is still being debated in some of the member states: Ireland where a second referendum is scheduled to take place on 2 October 2009 and in the Czech Republic and Poland where the ratification processes still require the signature of the President. If the Treaty is ratified in all EU countries it could come into force as soon as January 2010, this will introduce some significant changes to the underpinning legal provisions of the EU, and lead to a significant number of reforms to the EU institutional structures:

- The creation of a post of High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy in place of the current position of High Representative of the CFSP. This new EU foreign policy chief would permanently chair ministerial meetings of the External Relations Council. S/he will also serve as one of the Vice-Presidents of the Commission. In this role s/he will be responsible for ensuring consistency of Union's external actions, be responsible for the Commission's competence in external relations and coordinate other aspects of the Union's external policies.

- The High Representative would be supported by the European External Action Service (EEAS) made up of national and EU diplomats and officials from the Commission. The EEAS would have responsibility for providing staff for EU Delegations in third countries. The EU Delegations would replace the existing Commission's Delegations. These will take on the role of representing the EU politically in third countries, a role that is currently played by the diplomatic representation of the country holding the Presidency.

EU budget review

The European Union is also undertaking a fundamental review of the EU budget which will look both at income and expenditure of the EU and, among other areas, will assess the size and way of funding of the EU budget and the balance between EU policy priorities. In this context the level of resources available/desirable for supporting the CAP will also be addressed. The outcome of this review will impact on the design and scope of the legal instruments that will be put in place covering the EU's expenditure on development and other external actions from 2014 onwards.

All these changes will have major implications for EU development and humanitarian policies and for the way development cooperation and humanitarian assistance are implemented. The future political space for development within the new institutional structure that will emerge is at stake.

The upcoming reform processes carry a unique opportunity to ensure that there is greater coherence between the objectives of EU development cooperation and other EU external action policies and to improve effectiveness and impact of EU cooperation with developing countries.

However, attempts to consolidate the EU's profile on foreign and security policy, and to strengthen EU external action and strategic vision, also bring a potential danger of the instrumentalisation of development funds for implementing foreign policy objectives.

Concord position and recommendations

The underpinning legal framework of the EU

1. The Lisbon Treaty identifies development cooperation as a separate and independent policy area with EU competency, and identifies poverty eradication as the principal objective. It also establishes that development policy provides the principal framework for the EU's relations with all developing countries as defined by the OECD DAC. The institutional arrangements and the composition of the Commission need to reflect this.

2. Coherence obligation: The reform process is a unique opportunity to ensure that all policies impacting on developing countries are coherent with development policy and its objectives. Policy decisions taken in all policy areas should be supportive of EU's pursuit of its development goals, and should certainly not undermine these goals. While this coherent approach should be focused on poverty eradication, it also needs to assure that equitable global power relations are promoted and respected, so that everyone has equal opportunities and the right to development is guaranteed. Ensuring Policy Coherence for Development is the political responsibility of the all of the EU's institutional actors. However, given the specific role of the development service in relation to the EU's development policy and its objectives it should have a lead function.

The European Commission

3. There should be a Commissioner for Development and Humanitarian Assistance who is in a position to promote the interest of EU development and humanitarian aid policies within the College of Commissioners and towards the Council.

4. The Commissioner should be responsible for policy formulation, programming of the use of the EU's cooperation with all developing countries and of the implementation of development and humanitarian aid policies in order to end the inconsistencies caused by the gap between policy formulation and implementation in the current structure, and the transition from emergency response to development.

5. There should be a single dedicated service within the Commission responsible for EU development policy and its implementation. The Development Service should remain outside the European External Action Service. It should be responsible for development policy and programming in all developing countries – African, Caribbean, Pacific, Asian and Latin American countries – to avoid current inconsistencies between treatment of the ACP and other developing countries. This service should be the lead administration for ensuring Policy Coherence for Development.

6. This service should have a clear focus on development objectives, driven by the ultimate objective of poverty eradication, with sufficient capacity to ensure their integrity and implementation. The new Development Service should also be tasked with ensuring that other EU policies impacting on developing countries are consistent with development objectives

7. Humanitarian aid should be more linked with development cooperation for better coherence, while simultaneously guaranteeing the humanitarian principles of impartiality, neutrality and non-discrimination. A distinct administrative structure for humanitarian aid should report to the Commissioner of Development Cooperation and Humanitarian Aid,

8. While recognising the objective of humanitarian assistance is to address immediate needs of people in situations of disaster and other catastrophic circumstances, it is critically important that provision is made to ensure transition strategies are put in place to promote effective approaches to development once the immediate needs have been addressed. The reform of the Commission services needs to ensure that effective mechanisms are established, under the responsibility of the Commissioner for Development and Humanitarian Assistance, involving relevant development and humanitarian departments, as well as relevant geographical desks.

9. Proposals on trade provisions and agreements between the EU and developing countries must take into account the EU's development objectives to comply with the Lisbon Treaty. Any such proposals must be assessed for their coherence with development objectives and contribution to poverty reduction.

The Council and the European External Action Service

10. The new EU delegations should include development professionals as well as trade professionals and diplomats working on foreign policy. Development officials within the delegations should report directly to the Commissioner for Development and Humanitarian Assistance through the Commission's development service, and work closely with the political desks to ensure that all actions of the EU in the country concerned are coherent with development policy objectives. It is important to ensure that development expertise is maintained and strengthened within the delegations. Union delegations should be open to engagement with representatives of civil society, and promote a full and inclusive participation.

11. Human rights and gender equality remain a key pillar on which the European Union was founded and part of the common values and principles of the European Consensus on Development. The new External Action Service needs to reflect this commitment with dedicated human rights and gender experts, included in each Delegation.

The European Parliament

12. The right and obligation of the European Parliament to provide democratic scrutiny over development cooperation and humanitarian aid in all developing countries must be fully recognised and enabled. A Parliamentary Development Committee needs to be put in place which has the lead responsibility within the European Parliament on such scrutiny.

The EU Budget

13. There should be a single budget for development cooperation to provide clarity of purpose. This development budget should be used for recognised development activities as defined by criteria adopted by the OECD DAC. To maximise synergies and consistency across development approaches, this budget should include the European Development Fund (EDF) to enable a single consistent approach by the EU towards the implementation of its development cooperation. The integration of the EDF within the budget must ensure that there is no net reduction of funding made available for the EU's development cooperation, and especially funding allocated to the ACP. These development funds should directly contribute to achieving the development objectives of the EU, and the MDGs as a means towards this end. The legal obligation to spend at least 20% of EC aid on basic social services under the DCI should be extended to cover all geographical programmes.

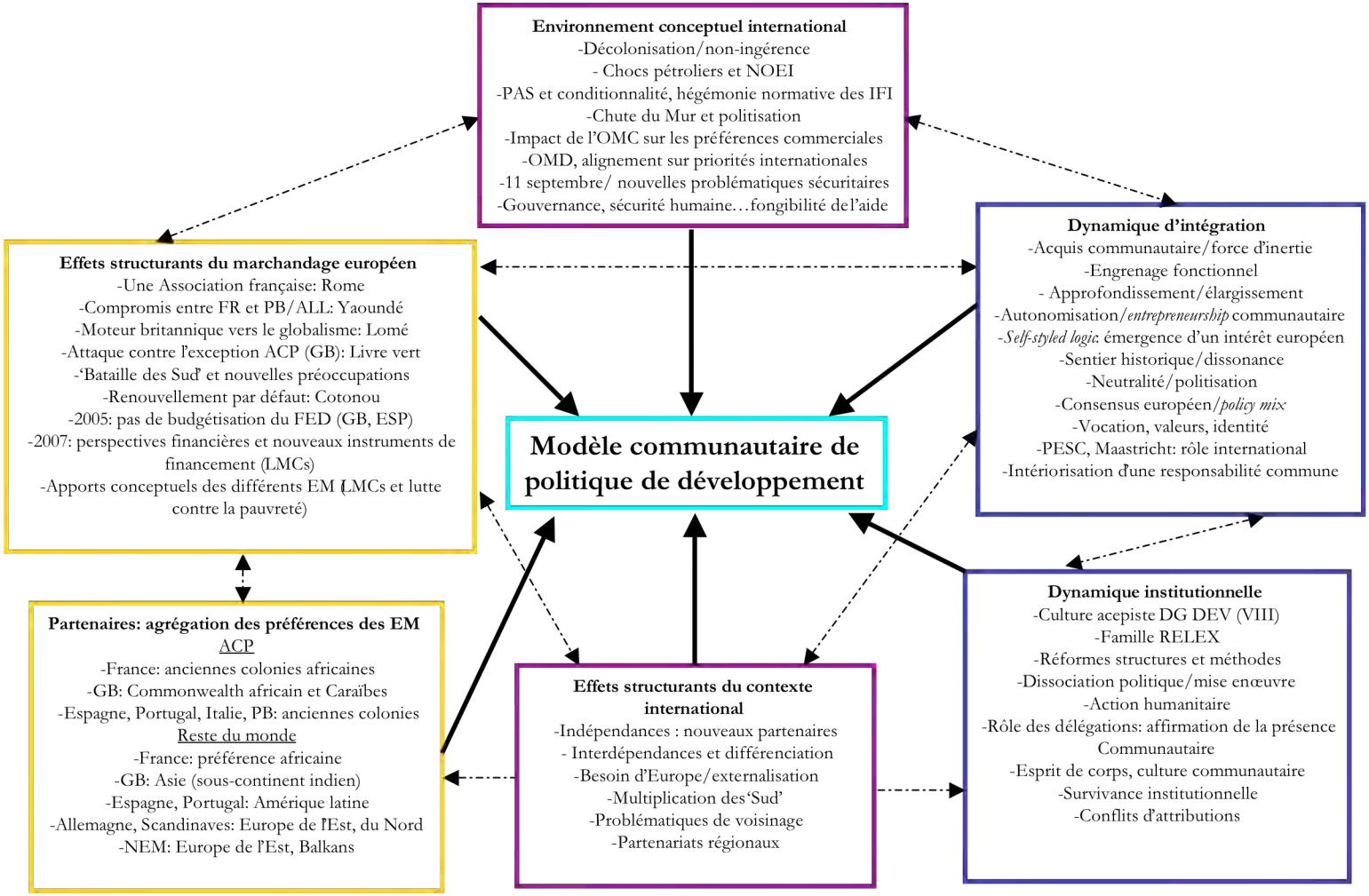
14. The development budget should not include funding for neither climate change adaptation nor debt relief, and, whilst it should promote human security and access to justice, should not be diverted to equipping security forces.

15. The financing of Humanitarian Assistance and development should be maintained as separate budgets linked to the respective Lisbon Treaty Articles.

16. The European External Action Service (EEAS) and its activities should not be funded from development and humanitarian aid financial instruments. Additional money will need to be found to support it.

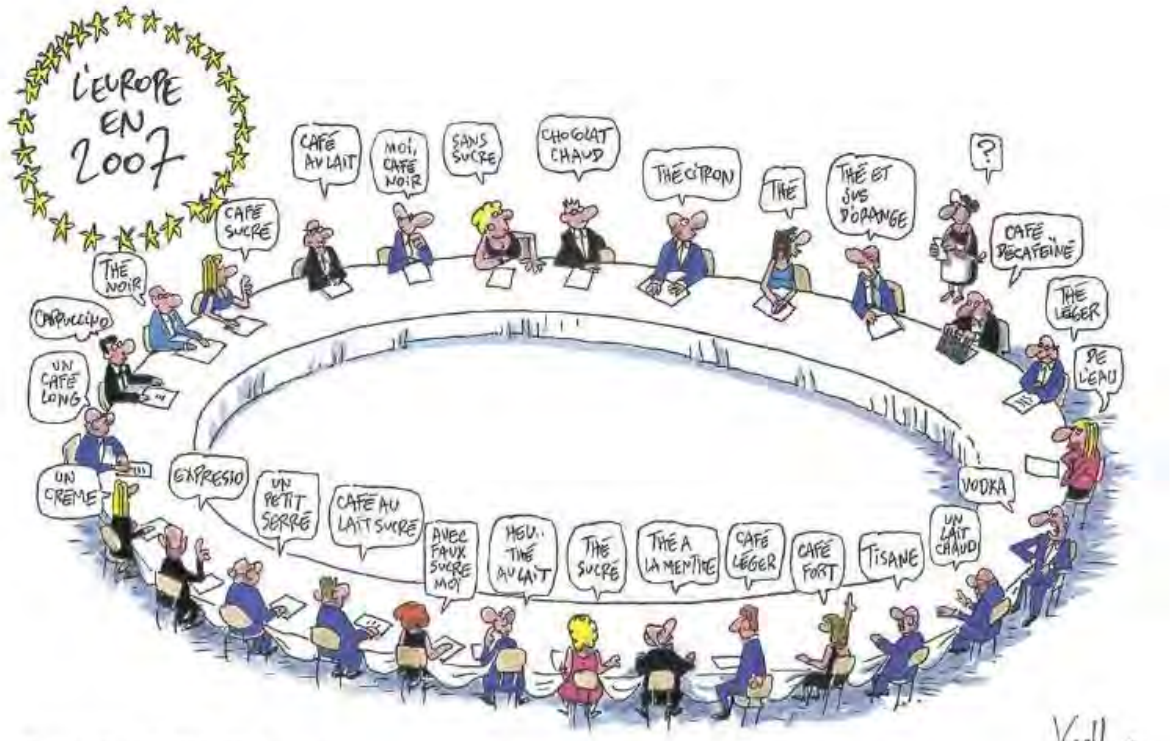
ANNEXE XIX : LA CONSTRUCTION DU MODÈLE COMMUNAUTAIRE

DYNAMIQUES D'INTERACTIONS ET CONSTRUCTION DU MODÈLE



Niveau communautaire ; Niveau européen ; Niveau international.

ANNEXE XX : DES PRÉFÉRENCES HÉTÉROGÈNES



Dessin de KROLL (Belgique)

DIVERSITÉ DES PRÉFÉRENCES ET TRADITIONS

Performance
Volume de l'aide: les États membres consacrent entre 0.04% (BG) et 0.98% (SE) de leur RNB à l'APD en 2008.
Poids dans l'aide de l'UE : ils représentent entre 0.01% (MT) et 19.5% (DE) de l'aide totale de l'UE.
Réputation : Certains EM jouissent d'une excellente réputation dans le développement, d'autres beaucoup moins. Ainsi, le *Commitment to Development Index* distingue les 'bons élèves' (NL, SE, DK) des 'mauvais' (EL, IT).

Allocation géographique
Héritage colonial : les anciennes puissance coloniales (FR, UK, BE, ES, PT…) ont tendance à allouer prioritairement leur aide aux pays 'amis' formant leurs zones d'influences. Au niveau européen, ils défendent leur 'pré carré' tout en cherchant à le promouvoir et à augmenter l'aide communautaire qui lui est destinée.
Voisinage : certains EM(NEM, EL) concentrent leur aide sur les pays du voisinage (Europe de l'Est, Balkans).
Pauvreté : les pays sans tradition coloniale ni/ou voisinage instable allouent leur aide selon des critères plus 'objectifs' de pauvreté, ce qui n'empêche pas qu'ils aient également des pays de 'concentration' préférentiels.

Traditions
Tradition de coopération : Les EM ont progressivement accédé au statut de bailleur. Il existe un décalage considérable entre les bailleurs 'historiques' (FR,UK…) et les tout nouveaux bailleurs (les NEM).
Tradition de solidarité : Entre sociétés civiles européennes, les différences sont nombreuses : dynamisme des ONG et du monde académique, implication éventuelle de missions religieuses, tradition d'État providence…
Valeurs : Des clivages peuvent apparaître sur certaines questions, comme par exemple le genre, la santé reproductive, ou encore la dimension environnementale.

Rang et rôle dans l'arsenal des politiques publiques nationales
Visibilité : le développement constitue la partie la plus visible de la diplomatie de plusieurs États membres (LU, SE, DK, NL…). À ce titre, il revêt une importance particulière puisqu'il en va de la place et de l'image de ces pays dans le monde. Leurs préférences n'en sont donc que plus « intenses », pour reprendre la terminologie de Moravcsik.
Lien avec la politique étrangère : certains pays (IT, CZ, LU…) affirment dans leur législation que la politique de coopération fait intégralement partie de la politique étrangère. D'autres cherchent au contraire à en préserver l'indépendance en dotant la coopération d'un ministère propre (UK, DE).
Cohérence : la (non) priorité accordée à la cohérence des politiques pour le développement constitue l'une des principales sources de conflits. Le plus épineux clivage oppose les pays agricoles aux autres. L'instrumentalisation de l'aide au profit d'autres politiques (migration, sécurité, commerce…) divise également.

Vectorisation de l'APD
Articulation bilatéral/multilatéral : la part de l'aide multilatérale dans l'aide totale varie entre 23.7%(NL) et 91% (LT).
Place de l'aide européenne : la part de l'aide communautaire oscille entre 7.8% (SE) et 77% (PL). Il existe un schisme entre les partisans d'une coordination approfondie à l'échelle européenne et les tenants du 'donor-wide'.

Modalités pratiques
Architecture : modèle institutionnel (ministère, agence, combinaison), degré de décentralisation, taille du personnel…
Déliement : l'UE15 s'est engagée à délier intégralement ; les NEM revendiquent le droit de recourir à l'aide liée.
Approches : recours à l'aide budgétaire, aide projet/programme, place des ONG et des collectivités locales…

ANNEXE XXI : STATISTIQUES, PERFORMANCES ET RÉPARTITION DE L'AIDE

	APD 2008 en millions€[9]	*Part dans l'APD totale de l'UE %*	*APD 2008 en % du RNB*	*APD multilatérale/ communautaire en % APD totale*[10]	*Genuine aid 2008*[11]	*Commitment to Development Index 2008 (2007)*[12]	*Performance in Aid 2008 (2007)*[13]
AT	1,165	2.4	0.42	28.2/*17.4*	0,20	**5.5** (5.3)	**2.7** (2.9)
BE	1,651	3.3	0.47	42/*24.3*	0,43	**4.9** (4.9)	**5.1** (5.7)
DE	**9,644**	**19.5**	0.38	35.6/*20.2*	0,28	**5.1** (5.2)	**2.9** (2.6)
DK	1,941	3.9	0.82	34.8/*9.9*	0,78	**6.5** (6.5)	**11.3** (12)
EL	480	1	**0.2**	**54.4/*34.4***	0,17	**4.2** (3.9)	**2.3** (2)
ES	4,635	9.4	0.43	31.1/*15.5*	0,41	**5.1** (4.9)	**3.3** (2.9)
FI	790	1.6	0.43	39.9/*18.55*	0,42	**5.5** (5.6)	**5.1** (4.9)
FR	7,596	15.4	0.39	40.4/*23.1*	0,30	**4.7** (5.1)	**4** (4)
IE	918	1.9	0.58	31.7/*11.7*	0,58	**6** (5.3)	**9.2** (6.9)
IT	3,081	6.2	**0.2**	60.4/*30.6*	**0,16**	**4.1** (4.4)	**1.5** (2.7)
LU	**283**	**0.6**	0.92	31.3/*8.7*	**0,92**		
NL	4,848	9.8	0.8	23.7/*9.1*	0,75	**6.7** (6.7)	**11.4** (10.7)
PT	425	0.9	0.27	40.4/*26.3*	0,24	**4.9** (4.6)	**2.6** (2.2)
SE	3,286	6.6	**0.98**	**31.7/*7.8***	0,90	**6.6** (6.4)	**13** (11.6)
UK	7,919	16	0.43	34.8/*17.8*	0,41	**5.6** (5.5)	**6.2** (4.8)
UE15	**48,663**	**98.37**	**0,42**	**37.3/*17.75***	**0,48**	**5.4** (5.3)	**5.75** (5,42)

	APD 2008 en millions€	*Part dans APD totale UE en %*	*APD en % du RNB 2008*[14]	*Genuine aid 2008*[15]	*%APD mul/comm* [16]	*Personnel APD*[17]
BG	13	0.03	0.04	0.04*		
CY	27	0.05	0.17	0.17*	70	4
CZ	146	0.3	0.11	0.09	57/*46.2*	30
EE	14	0.03	0.09	0.09*	87	6
HU	72	0.15	0.07	0.07*	63/*50*	17
LT	41	0.08	0.13	0.13	91/*77*	3
LV	14	0.03	0.06	0.06	225	5
MT	6	0.01	0.11	0.11*	31	4
PL	264	0.5	0.08	0.08*	57/*54.5*	14
RO	94	0.19	0.07	0.06		3
SI	51	0.1	0.14	0.12	*42.3*	5
SK	65	0.13	0.10	0.07	62/*44*	7
UE 12	**805**	**1.6**	**0.09**	**0.09**		

[9] SEC(2009)444. *Where does the EU go from Doha? What prospects for meeting the EU targets of 2010 and 2015? Annual progress report 2009 on financing for development,* p.23-24. Ibid pour les deux prochaines colonnes.
[10] Base de données 2008 du CAD. Il s'agit bien de la part de l'aide CE dans l'aide totale, et non multilatérale.
[11] CONCORD. *Lighten the load. In a time of crisis, European aid has never been more important*, May 2009, p.9.
[12] Le *Commitment to Development Index* est élaboré par le Center for Global Development. http://www.cgdev.org/.
[13] Volet « aide » du *CDI* : évalue par exemple le niveau de déliement et la nature des bénéficiaires (PMA ou autres).
[14] Pour les trois premières colonnes: SEC(2009)444, *op cit*, p.23-24, 28.
[15] CONCORD. *Lighten the load…op cit*, p.9. Lorsque le chiffre est accompagné d'une astérisque, cela signifie qu'il s'agit de *« countries where reporting practices limit inflated aid analysis »*.
[16] Aucun des NEM n'est encore membre du CAD, qui ne publie donc pas leurs statistiques détaillées. Les données étant, lorsqu'elles sont disponibles, issues de sources multiples (rapports annuels des ministères/agences nationaux principalement), il est difficile d'obtenir un tableau complet et cohérent.
[17] *EU Donor Atlas 2006*, February 2006, 88p.

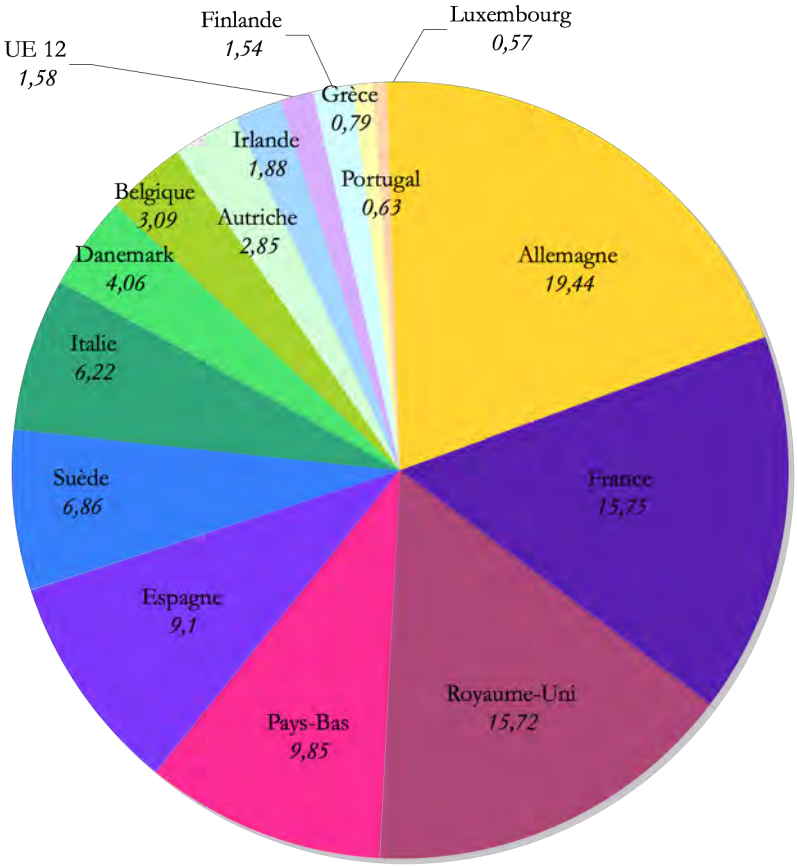
TABLEAU D'ENSEMBLE UE 27

	APD 2008 en millions€	Part dans l'APD totale de l'UE en %	APD 2008 en % du RNB	Genuine aid 2008
AT	1, 165	2.4	0.42	0.20
BE	1,651	3.3	0.47	0.43
BG	13	0.03	**0.04**	**0.04***
CY	27	0.05	0.17	0.17*
CZ	146	0.3	0.11	0.09
DE	**9,644**	**19.5**	0.38	0.28
DK	1,941	3.9	0.82	0.78
EE	14	0.03	0.09	0.09*
EL	480	1	0.2	0.17
ES	4,635	9.4	0.43	0.41
FI	790	1.6	0.43	0.42
FR	7,596	15.4	0.39	0.30
HU	72	0.15	0.07	0.07*
IE	918	1.9	0.58	0.58
IT	3,081	6.2	0.2	0.16
LT	41	0.08	0.13	0.13
LU	283	0.6	0.92	**0.92**
LV	14	0.03	0.06	0.06
MT	**6**	**0.01**	0.11	0.11*
NL	4,848	9.8	0.8	0.75
PL	264	0.5	0.08	0.08*
PT	425	0.9	0.27	0.24
RO	94	0.19	0.07	0.06
SE	3,286	6.6	**0.98**	0.90
SI	51	0.1	0.14	0.12
SK	65	0.13	0.10	0.07
UK	7,919	16	0.43	0.41
UE 27	**49468**	**100**	**0.40**	**?**[18]

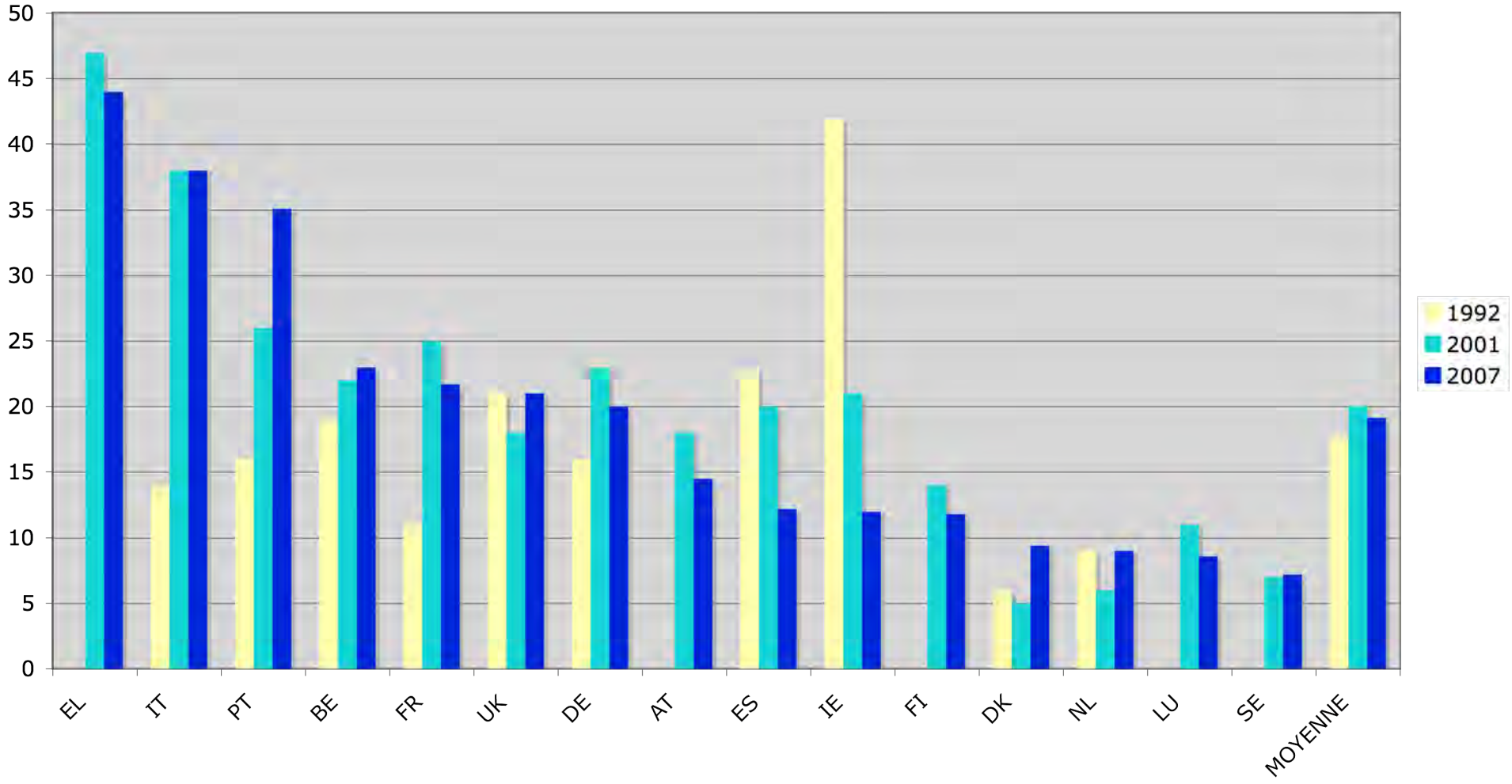
[18] CONCORD ne propose pas de chiffre global pondéré, difficile à établir étant donné la fiabilité douteuse de certaines statistiques nationales.

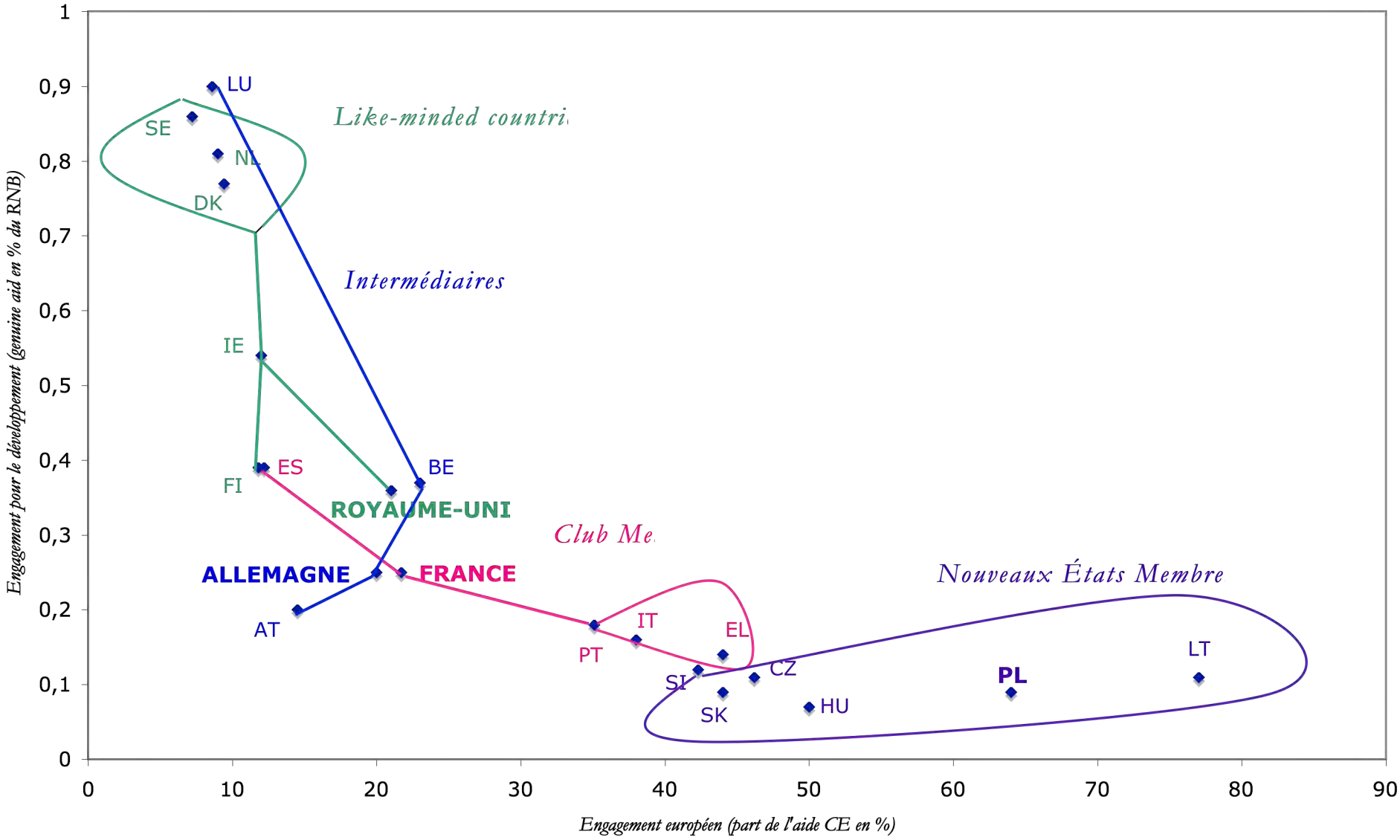
Part des États membres dans l'aide de l'UE en 2007

en %



Part de l'aide APD communautaire dans l'APD des EM
1992-2007

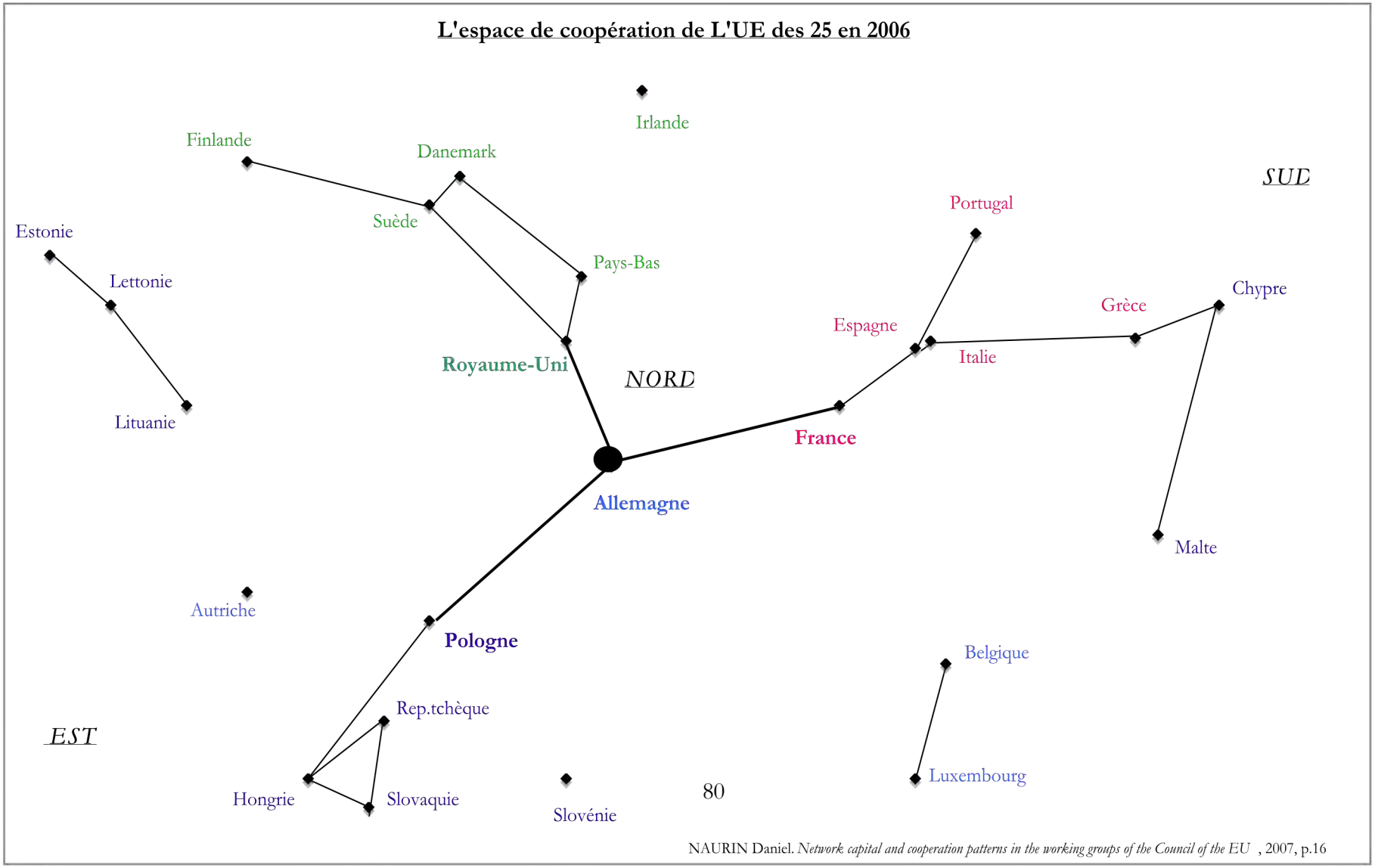



Engagement pour le développement (genuine aid en % du RNB)
Engagement européen (part de l'aide CE en %)
Like-minded countri
Intermédiaires
Club Me
Nouveaux États Membre
LU
SE
NL
DK
IE
FI
ES
BE
ROYAUME-UNI
ALLEMAGNE
FRANCE
AT
PT
IT
EL
SI
SK
CZ
HU
PL
LT
0
0,1
0,2
0,3
0,4
0,5
0,6
0,7
0,8
0,9
1
0
10
20
30
40
50
60
70
80
90

ANNEXE XXII : LES COALITIONS AU CODEV

LE « CLUB MED »	LES INTERMÉDIAIRES
FRANCE : *incontournable mais souvent isolée. Défend farouchement ses intérêts et particularités, tout en devenant de plus en plus 'pro-européenne'. Grande capacité de blocage.* ESPAGNE : *a connu une mutation radicale de sa politique, de plus en plus 'progressiste'. Demeure néanmoins ancrée dans le Club Med, proche de la France. Militantisme pro-latinoaméricain.* ITALIE : *le 'mauvais élève' du G8 en matière d'aide. Positionnement fondamentalement pro-européen.* PORTUGAL : *proche de l'Espagne, mais peu impliqué dans la politique de développement.* GRÈCE : *extrêmement pro-européenne, mais marginale.*	ALLEMAGNE: *force de balancier par excellence, l'Allemagne est plutôt like-minded dans la pratique mais fermement pro-européenne. Son positionnement intermédiaire lui permet de jongler entre les coalitions (y compris les NEM, avec qui elle partage un intérêt pour l'Est) et d'ouvrir des voies de compromis.* LUXEMBOURG : *membre du 'club des 0.7%', « like-minded » en termes de développement, résolument pro-européen.* BELGIQUE : *invitée au club de 'like minded', elle y participe mais se rallie souvent aux plus europhiles.* AUTRICHE : *acteur de compromis, proche des like-minded.*
LES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES	**LES « LIKE-MINDED COUNTRIES »**
POLOGNE : *proche du « Club Med », notamment sur les questions agricoles. Son positionnement est plutôt pro-européen, mais elle défend farouchement ses intérêts (voisinage).* REP. TCHÈQUE, SLOVAQUIE *: dynamiques dans le développement, collaborent avec et se rapprochent des like-minded.* HONGRIE, SLOVÉNIE : *la Hongrie est également « dynamique », et la Slovénie s'est investie durant sa Présidence.* LITUANIE, ESTONIE, LETTONIE : *très marginaux, les Baltes agissent généralement de concert.* CHYPRE, MALTE : *quasi-inexistants en termes de développement, ils se rallient souvent au 'Club Med'.* ROUMANIE, BULGARIE : *passifs au Conseil, partent de rien et commencent leur apprentissage de ces questions.*	ROYAUME-UNI: *leader du groupe. Très investi, se pose en modèle de politique 'progressiste'. Mène une politique très active d'alliances et d'influence, visant à façonner la politique européenne tout en évitant tout pas vers l'intégration.* PAYS-BAS, DANEMARK, SUÈDE : *les 'meilleurs élèves' du développement, ils sont considérés comme les plus 'anti-européens'. La Suède, même si elle coopère peu avec la Commission, semble néanmoins plus conciliante.* IRLANDE : *très proche du Royaume-Uni, vote néanmoins parfois avec le Club Med sur les questions agricoles.* FINLANDE : *fermement ancrée dans le club des Nordiques, mais moins 'radicale' et plus pro-européenne.*

ANNEXE XXIII : DYNAMIQUES DE COOPÉRATION



NAURIN Daniel. *Network capital and cooperation patterns in the working groups of the Council of the EU* , 2007, p.16

ANNEXE XXIV : DÉVELOPPEMENT ET ÉLARGISSEMENT

L'INTÉGRATION DES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES À LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT EUROPÉENNE

En adhérant à l'Union européenne, les Nouveaux États Membres (NEM) ont dû brutalement transiter du statut de bénéficiaires à celui de bailleurs. Le défi est double. D'une part, ils doivent mettre en place (ou consolider) une politique bilatérale. D'autre part, ils doivent apprendre à maîtriser les rouages complexes du *policymaking* communautaire dans le développement. Durant la période de préadhésion, leurs experts ont pu assister aux réunions des groupes et comités de travail en tant qu' observateurs actifs. Leurs représentants ont également été conviés aux Conseils informels et aux réunions de hauts fonctionnaires.

Pour certains, la coopération au développement est une activité absolument nouvelle, pour laquelle ils ne disposent ni de structures, ni de cadre politique, ni de moyens. La majorité, comme l'indique le tableau ci-dessous, est encore très en-deçà des objectifs fixés. À eux douze, les NEM ne représentent qu'1.6% de l'APD totale de l'Union. Ils sont donc marginaux en tous points, et ont besoin d'être accompagnés dans la construction de politiques et de dispositifs nationaux en adéquation avec l'acquis communautaire et les engagements de l'Union.

	APD 2008 en millions€	*Part APD totale UE %*	*APD en % du RNB 2008*	*Estimation 2013*[19]	*%APD mul/comm* [20]	*Personnel APD*[21]
BG	13	0.03	0.04	0.28		
CY	27	0.05	0.17	0.22	70	4
CZ	146	0.3	0.11	0.23	57/*46.2*	30
EE	14	0.03	0.09	0.26	87	6
HU	72	0.15	0.07	0.28	63/*50*	17
LT	41	0.08	0.13	0.20	91/*77*	3
LV	14	0.03	0.06	0.28	225	5
MT	6	0.01	0.11	0.30	31	4
PL	264	0.5	0.08	0.25	58/*55*	14
RO	94	0.19	0.07	0.28		3
SI	51	0.1	0.14	0.24	*42.3*	5
SK	65	0.13	0.10	0.08	62/*44*	7
UE 12	**805**	**1.6**	**0.09**	**0.24**		

Conscients du chemin à parcourir, les NEM sont demandeurs de coopération, qu'elle prenne la forme de programmes de *capacity-building* ou de coopération trilatérale. En témoignent ces quelques extraits sélectionnés dans leur littérature officielle :

« Romania is interested in trilateral cooperation (…) wih other EU Member States, the EC or multilateral organizations »[22]

« The ultimate aim of Cyprus is to learn from other countries and thereby obtain enough to know how to be able to conduct an autonomous development policy ten years down the line (…) the governement has opted for an assitance provided in cooperation and coordination (…) with Belgium in Mali, Ireland in Lesotho, Germany in Yemen (…) cooperation with more countries is sought ».[23]

---

[19] Pour les quatre premières colonnes: SEC(2009)444, *op cit*, p.23-24, 28.
[20] Il est difficile de trouver des données fiables et récentes sur la répartition de l'APD des NEM.
[21] COMMISSION EUROPÉENNE, OCDE. *EU Donor Atlas 2006*, February 2006, 88p.
[22] *Strategia nationala privind politica internationala de cooperare pentru dezvoltare*, mai 2006 [traduction].
[23] *Note on the current status of development activities in the House of Representatives of the Republic of Cyprus.*

« Uncoordinated activities and the lack of comprehensive policy do not allow for an equally efficient use of available resources as that of the EU member states and that of many other donor states (…)One of the priorities of the Latvian government in this area is the process of learning the principles of EU development policy and preparation to overtake those principles as well as coordination of the national development cooperation policy with EU common development policy. »[24]

Ces sollicitations ont-elles été entendues ? Qui a répondu et comment ? Un récapitulatif des activités mises en œuvre sur la période 2002-2003 (donc avant l'adhésion) fournit de premiers éléments de réponse.[25] Afin de clarifier la répartition des rôles, nous avons eu recours à des trames de couleurs :

- Le jaune signale les activités *exclusivement* menées par des acteurs qui ne sont pas membres (ou futurs membres) de l'Union, à savoir le Canada, le PNUD, et la Banque mondiale ;
- Le bleu indique les activités organisées *exclusivement* par la Commission ;
- Le vert renvoie aux actions mises en place *exclusivement* par les États membres ;
- L'oranger dénote les animations prises en charge *exclusivement* par la société civile ;
- L'absence de couleur signifie que plusieurs acteurs sont impliqués.

[24] *The basic principles for the development cooperation policy of the Republic of Latvia*, February 12th 2003.

[25] Informations reproduites à partir de : PERFORMANCE ASSESSMENT RESOURCE CENTRE (PARC). *Draft Report : 2nd Donor coordination workshop, Task force Enlargement and Development*, Vienna 12-13th January 2004, 21p.

Activities : Institutional and legal frame	Means	Supported by
Technical assistance on institutional and legal questions	Facilitation of decision-making processses and interministerial coordination	Austria, Denmark ,Germany Canada
Workshop/advice on transfer mechanisms/disbursement mechanisms/ aid instruments	Human resources, travel expenses, office material	Canada Germany
Establishment of the Czech Development Agency		UNDP, Canada
Establishment of Development Centres in other NMS		UNDP
Trust Fund Mechanisms providing for delivery mechanisms (CZ, HU, SK)		UNDP
Information visits to Germany, December 2003 and March 2004		Germany
Practice-oriented training (e.g internships, orientation courses…)		Canada Germany, Denmark, Belgium EC
Civil society/NGO involvement	Creation of consultative bodies procedures	EC through CONCORD Canada The Netherlands

Activities capacity building	Means	Supported by
Training	Seminar facilities, trainer, organiser	Canada, UNDP
Participation in working group meetings		EC
Participation in programming and evaluation missions to developing countries		Germany
Trilateral projects	Creation of consortia NMS-MS, NMS-EC, NMS-MS-EC	Germany, Austria, EC Canada, World Bank
Policy advice	Human resources and organisational capacity	UNDP, Canada Austria, Germany
East-East regional workshops, exchange of experience	Human resources and organisational capacity	UNDP
National development cooperation capacity building projects	Human resources and organisational capacity	UNDP Canada
Involvement of national experts in regional programs	Recruitment and funding	UNDP
Support of national NGO platforms	Training, funds	Canada TRIALOG
Practice-oriented training	Human resources and organisation for workshops and internships	Germany Canada
Reverse internships or secondments to CIDA		Canada
DAC reporting		Canada
Study tours		Canada Germany
Monitoring and evaluation		Canada
Briefing programs for parliamentarians and senior officials		Canada
Development of university level international development studies		Canada
Review of support to private sector mechanism		Canada Germany
Workshop on trade and development		EC
Workshop on EU system I		EC
Workshop on EU system II		EC
Travel expenditures till end of 2004		EC
Training on EU operational procedures		EC
Twinning arrangements	Organised by EC	EC
Advocacy and lobbying	Representation in Brussels	TRIALOG, CONCORD
Performance assessment centre Vienna (PARC)	Mission and concept, location	Austrian funds

Activities in Public awareness	Means	Supported by
Civil society involvement and civil society action Development education	Seminars, training, networking, lobbying	TRIALOG, CONCORD, APRODEV EADI, Euforic
Public opinion polling, communications strategy Constituency buiding workshop for Parliamentarians Other government departments Private sector		Canada Canada Canada Canada
Practice oriented training	Human resources and organisation for workshops and internships	Germany
Translate EC documents into NMS languages	Translators and editing	EC
Handling special requests Workshop requests		Canada Canada
European event for decision makers and actors in public awareness		Belgium, EC, NGOs
Road show to 10 NMS Organisation and conferences		EC EC

Workshops	Date/Venue	Target group	Sponsor + Contributors
Instruments of development cooperation	July 2003, Brastislava	22 officals from 9 NMS	Germany + experts from The Netherlands and the World Bank
Evaluation	July 2003, Bratislava	22 officials from 9 NMS	Austria/Denmark + UK expert
Civil society, Public awareness raising	July 2003, Bratislava	25 officials from NMS + NGOs	Austria + experts from CONCORD, EC, Ireland
Information and Communication	July 2003, Bratislava	20 officials from NMS + NGOs	Austria/Denmark + experts from Sweden, Germany
Sustainable poverty alleviation, PRSP and debt relief	October 2003, Budapest	30 officials from 10 NMS + NGO	Germany + expert from WB and IMF
DAC reporting system and the role of IFIs	November 2003, Ljubljana	30 officials from 9 NMS	Sweden/Austria/Slovenia + experts from Germany/ The Netherlands, Ireland
Project Cycle Management PCM 1 Project Cycle Management PCM 2 Decentralised aid management in Vietnam	November 2003, Vienna December 2003, Vienna Hanoï, November 2003	20 officals from 8 NMS + NGO 20 officals from 7 NMS + NGO 9 representatives from 4 NMS Embassies	Austria + expert from Euronaid Austria + expert from Euronaid Denmark + Andres Rasmus Consulting
Institutional Development Strategies and Planning	2002, Budapest, Warsaw	MFA/ Development agencies	Canada

Au vu de ce récapitulatif, l'on peut émettre plusieurs remarques quant à l'identité des acteurs ayant appuyé les NEM dans leur préparation à l'adhésion.

- La Commmission paraît étonnamment absente : son activité semble consister essentiellement à organiser et à animer quelques ateliers.
- L'Allemagne est de loin l'État membre le plus entreprenant. L'Autriche, le Danemark et les Pays-Bas sont actifs, ainsi que la Belgique et la Suède. Le Royaume-Uni et l'Irlande ne s'illustrent que par la participation d'un expert.
- La France et les pays du Club Med brillent par leur absence.
- La société civile, notamment à travers les plateformes TRIALOG et CONCORD, est impliquée.
- Les activités d'envergure semblent être prises en charge, paradoxalement, par des acteurs non-européens, au premier rang desquels le Canada, suivi du PNUD et, dans une moindre mesure, de la Banque mondiale.

Il convient également de rappeler que tous ces acteurs collaborent dans le cadre de la *Task Force Élargissement et Développement*.[26] Elle réunit les services de la Commission (DG DEV et AIDCO), les États membres volontaires et les nouveaux/futurs États membres, ainsi que les acteurs non-européens (ACDI, PNUD, Banque mondiale, OCDE) invités à participer. L'objectif est d'aider les NEM à se doter de capacités et d'expertise dans le domaine de la coopération au développement. L'on observe néanmoins que les acteurs sont inégalement impliqués. Comment expliquer ce surprenant tableau ? Une exploration en détails des activités de chacun s'impose.

LA COMMISSION EUROPÉENNE

Personnel

- (Seul) un administrateur de la DG DEV est chargé du dossier « Élargissement » (seulement) en 2003, en plus des autres domaines qu'il couvre. Lors de la réorganisation de la DEV en 2006, de nouveaux collègues prennent le relais. Des consultants externes sont employés ponctuellement.

- Il apparaît désormais indéniable que *« la tâche dépassait les capacités humaines de la DG DEV et d'EuropeAid pour faire face à un tel défi, surtout que la vraie prise de conscience des enjeux de l'élargissement pour le secteur de la coopération au développement n'est devenue opérationnelle qu'un an avant l'élargissement,...c'est nettement trop court. C'est une leçon pour les futurs élargissements».*[27]

Activités : la version officielle[28]

- Un *« road-show »* est arrangé en 2004. Une délégation composée des membres de la 'famille' des relations extérieures (DG DEV, EuropeAid, ECHO, DG RELEX), se rend chez les nouveaux membres « *as an initiative taken with a view to enhancing public awareness ».* Cette initiative est censée constituer la première étape d'un *« set of activities put in place by the Commission to support the future Member States in the area of development ».* Le programme des visites se décline en quatre réunions, avec les représentants des Ministères des Affaires étrangères et autres administrations concernées;

---

[26] Informations issues essentiellement de : « Contribution de Sam BIESEMANS, expert de la DGCD belge, délégué à la Task Force UE Élargissement et Développement », *Audition publique de la Commission Développement du Parlement européen « New EU Donors »,* 30 janvier 2007.
[27] BIESEMANS, *op cit*, p.1.
[28] Page de la Commission : http://ec.europa.eu/development/body/organisation/eu_enlargement_en.htm.

les membres du Parlement ; la société civile ; et les acteurs économiques.
- Durant l'année 2004, des ateliers sont organisés à Bruxelles (*Workshop EU system*, *Training sessions on EU funding*, *Course on economic and financial analysis of projects*) afin d'initier les nouveaux bailleurs aux méthodes européennes.
- De nombreuses conférences, particulièrement sur le thème de la « *public awareness* », sont également co-organisées par la Commission, à Bruxelles comme dans les capitales nationales.
-La Commission finance des programmes de soutien à la société civile à Chypre et à Malte.

La version officieuse : des témoignages accablants

Entretien n°1 à la DG DEV: *« On a été nuls. On s'est rendu compte vers la fin des négociations qu'on n'avait pas parlé de développement. On a demandé au PNUD et aux Canadiens de s'en occuper et d'expliquer les principes et les orientations du développement. Nous, on a été complètement absents. »*
Entretien n°2 à la DG DEV: *« Ils ont été très maltraités, on ne s'en est pas occupé. On les a traités n'importe comment. Ce n'était pas un dossier fondamental, ni une priorité politique. C'était une catastrophe : on a pris les trois débiles de la maison*[29] *pour leur faire des conférences et leur expliquer la vie. Ca a donné une image négative alors qu'on aurait du investir 30 millions et leur faire un programme de capacity-buiding. »*

LES ÉTATS MEMBRES : UNE IMPLICATION INÉGALE

Il revient donc aux 'anciens' États membres de mettre en place des initiatives de coopération. Notons néanmoins que lesdites initiatives sont souvent facilitées, voire financées, par la Commission, dont il ne faudrait donc pas exagérer l'inadéquation. La plupart des actions sont de courte durée, et sur une base *ad hoc* : le DFID a par exemple offert une semaine de formation au Centre de Développement tchèque, d'autres ont parfois ponctuellement payé un salaire…[30] Certains États Membres se distinguent néanmoins par leur activisme, avant ou après l'adhésion. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous proposons ici quelques exemples significatifs.

L'Allemagne

Tout au long du processus, le gouvernement allemand, par le biais du BMZ, est particulièrement actif, organisant et participant à des ateliers ; organisant des visites (en Allemagne et sur le terrain) ; participant à des projets trilatéraux ; offrant conseils et formations ; finançant des conférences… Son activisme ne prend pas fin au moment de l'adhésion. Le BMZ participe par exemple à un programme de jumelage (le *Twinning Light*) avec la Roumanie.[31] Le rôle de pont avec l'Est joué par l'Allemagne est ainsi confirmé.

L'Autriche

L'Autriche s'est révélée très active. En particulier, elle coopère étroitement avec le PNUD et l'agence canadienne ACDI pour mettre en place le *Slovak-UNDP Trust Fund*, par lequel transite l'APD bilatérale slovaque sur la période 2003-2008.[32] L'Austrian Development Agency (ADA) finance également à hauteur de 67% le *Regional Partnership Programme* (RPP), un programme sur trois ans (2005-2008) mis en œuvre avec la coopération avec l'Austrian-EU Platform et des

---

[29] Nous avons conservé cette expression insultante pour ne pas dénaturer le témoignage. Evidemment, le jugement est subjectif, et émis par quelqu'un qui n'a pas eu à s'acquitter de cette tâche. D'autres ont d'ailleurs souligné le *« travail remarquable »* [BIESEMANS, *op cit*] de l'administrateur en charge du dossier (ce n'est d'ailleurs pas forcément lui qui est visé par cette insulte).
[30] DEVELOPMENT STRATEGY, IDC. *The consequences of enlargement for development policy, volume* 1, 2003, p.34.
[31] Voir témoignage en *infra*.
[32] SLOVAK UNDP TRUST FUND. *Summary Report 2003-2008. Initial period of Slovak bilateral development cooperation.* Bratislava, 2008, 178p.

représentants d'ONG de la République tchèque la Slovaquie, la Slovénie et la Hongrie [voir *infra*, TRIALOG]. L'objectif est de renforcer la visibilité de la coopération au développement dans les NEM en favorisant l'échange d'expériences et l'édification de partenariats. Le projet est également financé par les MAE des NEM concernés (23%) et les ONG (10%).

La Finlande

En novembre 2006, le Ministère des Affaires étrangères finlandais annonce[33] qu'il va participer pour la première fois à un programme de « twinning light », qui l'associera avec la Hongrie. L'objectif est de *« bring Hungarian Official Development Aid administration practises and institutions in line with the requirements of EU membership »*. Ces programmes de jumelage sont financés par la Commission, et attribués aux EM dans le cadre d'appels d'offres compétitifs. Ce *twinning* – composé de séminaires, formations, et visites de l'administration de l'aide finlandaise- a lieu entre janvier et juillet 2007. Pour la Finlande, c'est *« a chance to map and share the know-how and experience gained during the 40 years of Finnish development cooperation »*.

Côté hongrois, l'on semble satisfaits de l'expérience, relatée sur le site internet d'HUNIDA.[34] Neuf présentations ont été données, sur l'expérience et le modèle finlandais ainsi que sur les procédures européennes et le marché du développement en général. Les évènements ont été ouverts à des représentants de la société civile.

L'Irlande[35]

À l'aube de sa Présidence en 2004, l'Irlande annonce qu'elle *« envisage de s'attacher tout particulièrement à renforcer les capacités institutionnelles des dix États candidats à l'adhésion en tant que donneurs »*[36] En 2005, le *Irish Aid Mentoring Programme* est établi :

- Objectifs : *« Pass on lessons that Irish Aid has learned from building up its own aid programme over a period of more than 30 years (…) build closer relations with the new and accession Member States and learns about their perspectives on development cooperation (…) enter into a number of joint projects »*.
- Le programme prend la forme de visites organisées. *« Each visit consists of an intensive 2½-day series of talks on different aspects of Irish Aid's activities. Heads of sections in Irish Aid make presentations on their work and answer questions posed by the visitors. The work of the advisory board to Irish Aid and the multilateral side of Ireland's aid programme, including EU policies and programmes, are also presented. Heads of visiting delegations also make presentations on their own country's evolving experience in development cooperation. Each visit inclus a courtesy call on the Minister of state »*.
- Bénéficiaires : la Lituanie et la Hongrie en 2005 ; la Pologne, la République tchèque, Chypre, la Slovaquie, la Lettonie, Malte, l'Estonie et la Slovénie en 2006; la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie en 2008.

LES ONG : L'EXEMPLE DE TRIALOG

TRIALOG : development NGOs in the enlarged EU[37] est un projet financé par la Commission européenne et l'Agence autrichienne de Développement. Il est mené en collaboration avec CONCORD et le projet DEEP (*Development Education Exchange to Europe Project*).

Le projet est aujourd'hui dans sa quatrième phase de trois ans (2009-2012), après avoir été initié en mars 2000. L'objectif est de favoriser la visibilité des questions de développement au sein de l'Europe élargie. L'on a ici un aperçu des activités mises en œuvre :

---

[33] Communiqué : http://formin.finland.fi/public/?contentid=84625&contentlan=2&culture=en-US
[34] Bilan : http://en.hunida.hu/left_menu/downloads/finnish_twining_light_program_presentations
[35] Sources : O'NEILL Helen. "Ireland's foreign aid in 2006", Irish Studies in International Affairs, 2007, vol 18, p.254-255 ; IRISH AID. *Irish Aid annual report 2006*, 2007, p.41 ; http://www.irishaid.gov.ie/
[36] CAD. *Irlande : examen par les pairs des membres du CAD*, 2003, p.13.
[37] Site très informatif de TRIALOG : http://www.trialog.or.at/

Capacity Building
* trainings on development topics and NGO working tools
* support for EC applications
* study visits
* internships
* volunteer sending to development projects

Platforms
* support for the creation and strengthening of national NGDO platforms
* integration into CONCORD

Networking
* liaison with key actors
* opportunities for mutual learning
* finding partners for joint projects
* support for attending conferences

Policy
* strengthening capacities for participation in debates on national and EU level
* facilitating the CONCORD Working Group on Enlargement, Pre-Accession and Neighbourhood (EPAN)

Advocacy
* support for NMS for joining international campaigns and advocacy actions
* making the voice of NMS/AC heard

Information
* online NGO Database
* TRIALOG Information Service (TIS)
* publications
* website

L'AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (ACDI)

Remarquablement active, l'ACDI initie le programme APDEC (Aide publique au Développement en Europe centrale) en 2002. Il s'agit d'un programme quinquennal, doté d'un budget de 15 millions$ et destiné à renforcer les capacités de 4 nouveaux bailleurs (la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie) . Le programme repose sur deux volets [38]:

1) Appui institutionnel et renforcement des capacités (avant l'accession) : *« le Canada offre son expertise en matière de conception et de réalisation de programmes d'aide internationale, assurant notamment la prestation d'assistance technique et de formation qui répondent aux besoins exprimés par les autorités (…) L'objectif est d'accroître la capacité de ces pays partenaires à administrer et à mettre en oeuvre leurs propres programmes et projets de développement, et ce, de façon efficace. L'ACDI joue le rôle de partenaire principal de la mise en oeuvre dans le cadre de son programme APDEC. Le personnel de l'Agence et des consultants qui connaissent bien les procédures et les politiques de l'ACDI assurent l'essentiel de la formation et de la prestation de l'aide. L'identification des besoins en formation et en conseils techniques généraux est réalisée par le représentant canadien sur le terrain du programme APDEC, en poste à Bratislava, en Slovaquie ».*

2) Coopération trilatérale (après l'adhésion) : *« Le deuxième volet du programme APDEC est la mise en oeuvre de projets de développement trilatéraux, c'est-à-dire que le Canada travaille avec les pays qui sont ses partenaires dans le cadre du programme APDEC, pour mettre en oeuvre des projets de développement dans des pays tiers. La République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie apporteront à la mise en oeuvre du*

[38] Information extraite du site de l'ACDI : http://www.acdi-ACDI.gc.ca/ [elle n'est apparemment plus en ligne].

programme leur connaissance privilégiée de la région et leur expertise en ce qui concerne le processus de transition économique/démocratique. Pour sa part, le Canada apportera son savoir-faire en matière de planification et de mise en oeuvre de politiques et de projets. Les pays tiers pourront ainsi bénéficier de l'ensemble de ces compétences ».

3) **Le bilan (selon l'ACDI) au bout de deux ans est le suivant** [39]:

- Les ministères des affaires étrangères des quatre pays ont élaboré des stratégies d'aide publique au développement qui définissent le mandat de leurs programmes d'aide.

- Deux pays, la République tchèque et la Slovaquie, ont institué des agences de mise en oeuvre chargés de certaines tâches administratives, de surveillance et d'évaluation de l'aide. Les deux autres pays sont en voie d'établir des organismes similaires.

- Dans les quatre pays, les organisations non gouvernementales (ONG) qui oeuvrent dans le domaine du développement se sont regroupées en associations nationales en vue de partager leurs connaissances et d'entretenir un dialogue avec le gouvernement.

- Les universités réalisent également des progrès en intégrant les études de développement international dans leurs programmes d'enseignement. La République tchèque offre même en ce domaine un programme menant à un diplôme.

- On prend de plus en plus conscience du rôle de partenaire que peut jouer le secteur privé dans le développement international.

L'APDEC a soutenu ces accomplissements grâce à un programme souple d'aide technique à l'intention des ministères des affaires étrangères, des ONG, des universités et du secteur privé. Les spécialistes canadiens ont fourni conseils et séances de formation dans une variété de sphères, allant de la politique de l'aide à l'établissement de rapports statistiques sur l'aide publique au développement. Dans le cadre de trois voyages d'étude, des membres des ministères des affaires étrangères, des ONG et des parlementaires de ces pays, sont venus se rendre compte sur place des compétences canadiennes en matière de prestation d'aide. Des représentants des ONG de pays membres ont également eu l'occasion d'effectuer des voyages de recherche dans des pays en développement. Les pays baltes, c'est-à-dire l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, ont aussi bénéficié de bon nombre de voyages d'étude et d'activités d'aide technique de l'APDEC. »
L'adhésion en 2004 marque un tournant, le programme se focalisant davantage sur les projets trilatéraux Selon l'ACDI, les activités développées dans le cadre de l'APDEC *« contribueront à l'objectif à long terme, qui consiste à accroître en quantité et en qualité l'aide aux pays les plus pauvres ».*

Un exemple de coopération trilatérale : la *Polish-Canadian development cooperation*

La *Polish-Canadian cooperation* constitue l'un des principaux exemples de coopération trilatérale. En 2006, 20 projets ont été mis en oeuvre en Afrique sub-saharienne (Angola, Ghana, Kenya, Malawi, Soudan), Ukraine, Géorgie, Moldavie et Serbie Montenegro, pour un budget commun d'environ 1 400 000€. La plupart des projets sont encore en cours. L'ACDI a fourni assistance et conseils aux ONG polonaises qui débutaient sur le terrain, particulièrement en Afrique. Des plans d'évaluations ont été élaborés en commun.

La coopération trilatérale a permis d'améliorer la capacité organisationnelle des ONG polonaises et d'accroître leur intérêt dans le domaine de la coopération au développement. Un travail d'information a été effectué afin de 'mainstreamer' la politique de développement dans la société polonaise. Une conférence présentant les résultats de la coopération s'est tenue en février 2007.

[39] Citations directes du site internet.

PROGRAMME DES NATIONS-UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (PNUD)

Le bureau du PNUD à Bratislava a lancé en 2003 l'*« Emerging Donor Initiative »* (EDI),[40] fondée sur un triple objectif :

- promouvoir la coopération entre les bailleurs émergents et les bénéficiaires ;
- renforcer les capacités des bailleurs émergents afin qu'ils puissent mettre en œuvre efficacement leur assistance ;
- mettre l'accent sur le rôle du PNUD, et de l'ONU en général, comme partenaire majeur pour les bailleurs fournissant de l'assistance aux pays de l'Est et du Sud.

Le programme a participé à l'élaboration de cadre et de mécanismes de coopération en République tchèque, Hongrie, Lituanie, Lettonie et Slovaquie. Des discussions sont en cours avec la Pologne et la Slovénie. L'EDI inclut également des pays non membres de l'UE, comme la Russie et la Turquie.

Le PNUD a mis en place des *Trust Fund* communs avec la Slovaquie, la Hongrie et la République tchèque. Ils permettent entre autres de promouvoir la coopération trilatérale.
En juin 2009 la Conférence internationale de l'EDI s'est tenue à Bratislava. Le thème était *« Sharing transition experience among the EU Member States, the Balkan countries, and the Commonwealth of Independent States »*. L'on peut trouver l'ensemble des contributions sur le site de l'EDI.

Un exemple d'assitance trilatérale : le Slovak-UNDP Trust Fund[41]
Établi en novembre 2003, il est mis en œuvre direcetement depuis le bureau du PNUD à Bratislava et constitue *« a unique and temporary mechanism of administering Slovak ODA projects for priority countries »*. Son *Administrative and Contracting Unit* (ACU) a accompagné l'établissement de l'agence slovaque pour la coopération au développement (*Slovak Aid*) et a participé à l'élaboration de la législation sur l'APD.
En 2006, des contrats ont été signés pour 71 projets: 24 en Asie centrale ; 20 en Afghanistan, Mongolie et au Cambodge ; 18 en Afrique ; 9 dans le Balkans.
Des activités d'éducation au développement ont également été entreprises, ainsi que des projets de microcredit, et de cofinancement avec des ONG autrichiennes et française.

LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE POLITIQUE : UN TÉMOIGNAGE[42]

« We had to go through the total creation of a policy : we started in 2005 with one person and one director. Then we had the *Twinning Light* programme with Germany, and equipment for three people, which was a big thing. Then we started working on the *National Strategy* in 2006, whith two people plus the director. Until July we were just working on legislation. We had to build a budgetary line and a decree to implement. It came out in June. We had to do everything in a rush. Everything needed to be done yesterday, but we just couldn't just copy a model, as there are too many and we needed to do things our way.

As for twinning, there was an EC proposal, and Germany was chosen. They sent two people on a regular basis, who came a couple of weeks at least four or five times. We had seminars, tour of the ministeries. Then there was the EC *capacity building* scheme, which constituted of meetings with the EC where we would talk and they helped draw terms of reference. Consultants came to the Bucarest and helped make a plan, there was some common thinking. The problem is that there weren't that many people to train. They came for 3 full days

[40] Site Emerging Donors Initiative : http://europeandcis.undp.org/home/ed/
[41] SLOVAK UNDP TRUST FUND. *Annual report 2006*, Bratislava, 2006, 32p.
[42] Entretien à la Représentation permanente de la Roumanie auprès de l'UE.

and we couldn't spare the time. So sometimes there were two guys to train only one person during a day. It was useful, but we were not very prepared. Then it just stopped, without notice. Then, in December 2006, the EC had some money left at the end of the year, so they offered consultancy. A British consultant came various times, and he helped with the implementation of the *National strategy*. But we weren't very prepared and the problem is that we aimed at too much.

The Netherlands also have a nice scheme of training. Some former colleagues attended in 2005 and 2007, it looked very useful. In the framework of EC training, the places are very limited (there are only 2 for 12 NMS, as EC personnel are given the priority).

Directors Manservisi (DG DEV) and Richelle (AIDCO) never came to Romania ; they said they lacked time, but they went to Bulgaria. »

[NB : Stefano Manservisi s'est rendu à Bucarest le 24 et 25 juin 2008 dans le cadre du 'Romanian Roadshow' : *« he met with a number of politicians, development officials, parliamentarians, key civil society figures as well as delivered a lecture for representatives of the NGOs, private sector, and general public. The main objective of this Romanian Roadshow was to pass Romania a clear message on them being equal partners of the European development cooperation, to recall its obligations agreed upon the membership in the EU and to look into ways how Romania could contribute. »* Site internet de la DG DEV, « Nouvelles », juin 2008]

****

En conclusion, il apparaît que les 'anciens' États membres ont failli à leur devoir de solidarité envers les 'nouveaux' : *« the keen interest expressed by many emerging EU donors to engage in trilateral cooperation is not matched by adequate EU action. This vacuum has been filled by CIDA and clearly indicates a lack of leadership at EU level »*.[43] Il est à cet égard frappant que la plupart des activités (*capacity-building*) aient été menées et le soient encore (coopération trilatérale) par des acteurs bilatéraux (ACDI-CIDA) ou multilatéraux (PNUD) n'appartenant pas à l'Union. Les NEM ont ainsi *« welcomed their initiatives (…) in light of the absence of guidance from EU side*".[44]

Depuis l'adhésion, la coopération NEM-EM prend principalement la forme de coopérations trilatérales, qui vont qui plus est dans le sens du Code de Conduite et des engagements internationaux en matière d'efficacité de l'aide. Les initiatives, certes modestes, sont désormais plus nombreuses. L'on peut par exemple citer la coopération entre la République tchèque et le Luxembourg au Mali, autour d'un projet d'approvisionnement en eau. Dans ce cadre, la République tchèque contribue à hauteur de 150 000€ en payant un expert national, qui est intégré aux activités de Lux-Développement.[45] La République tchèque coopère également avec l'Autriche dans le cadre d'un projet (également dans le secteur de l'eau) en Moldavie.[46] Par ailleurs, l'Estonie coopère avec le Royaume-Uni dans la mise en œuvre de projets en Ukraine, Moldavie et Uzbekistan, alors qu'une coopération franco-lituanienne est prévue en Mauritanie.[47] De nouveaux EM s'impliquent donc, et l'on peut imaginer que les projets se multiplient.

Cependant, il est parfois *« extrêmement compliqué »*[48] pour les EM de mettre en place ce type de coopération, les obstacles juridiques et financiers étant nombreux. D'autre part, les NEM ne sont pas forcément en mesure de participer : *« For us trilateral cooperation is the goal, but it is not yet implemented. We were approached by the French, but we are not sure we could keep our commitment »*.[49]

---

[43] WILLIBALD Sigrid. *Study on EU co-financing*, November 2007, p.7.
[44] *Ibid*, p.42.
[45] WILLIBALD, op cit, p.39.
[46] Conversation informelle.
[47] Exemples mentionnés dans : BUCAR Maja, MARQUES Maria, MESIC Anja, PLIBERSEK Eva. *Towards a division of labour in European development cooperation: case studies.* Discussion paper, 11/2007, 59p.
[48] Entretien dans une Représentation permanente.
[49] Entretien dans une Représentation permanente.

L'on peut supputer que l'incapacité collective de l'Union à relever les défis posés par les élargissements de 2004 et 2007 contribue à expliquer la difficile intégration des NEM dans la politique européenne de développement. Or, la possibilité de nouveaux élargissements n'est pas exclue. Dans cette perspective, il sera intéressant de voir si des leçons ont été tirées de cet échec. Le cas de figure sera néanmoins peut-être différent : la Turquie par exemple est déjà, dans une certaine mesure, un bailleur 'établi'.

La *Turkish International Cooperation and Development Agency* (TIKA) est établie en 1992, donnant ainsi un cadre institutionnel à des activités d'APD remontant aux années 1970.[50] Ses activités sont encadrées par la Loi n°4668 du 12 mai 2001, *Organisation and Duties of the Turkish International Cooperation and Development Agency*.

Les activités de TIKA s'appuient sur 22 *program coordination offices*, implantés en Asie centrale (Afghanistan (3), Azerbaïdjan, Kazakhstan, Kirghizistan, Mongolie, Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbekistan), en Europe de l'Est et dans les Balkans (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Kosovo, Macédoine, Moldavie, Ukraine,) au Moyen-Orient (Territoires palestiniens) et en Afrique (Éthiopie, Sénégal, Soudan).

La Turquie est "observateur" au CAD, dont elle a adopté les méthodes et auquel elle transmet ses statistiques. L'objectif est de pouvoir y adhérer (pré-requis de 0.2% du RNB).

En 2002, la Turquie a fourni 73 millions€ d'APD ; en 2005, ce chiffre est passé à 601 millions€.
En 2005, elle se place ainsi entre l'Irlande et la Grèce, et devant le Portugal et le Luxembourg. Elle atteint les 0.17% du RNB, cible 2010 des NEM dans le cadre des engagement de l'UE.[51]

En 2007, l'APD de la Turquie est de 602 millions$. Par comparaison, celle de la République tchèque (l'un des 'grands' NEM) est de 179 millions$. Par contre, l'APD n'est plus que de 0.09% du RNB, les méthodes de comptabilisation (du RNB) ayant été modifiées.[52]

[50] Site internet TIKA : http://www.tika.gov.tr/
[51] *Turkish Development policy and the Turkish International Cooperation and Development Agency (TIKA)*. Presentation during the Emerging Donors Initiative/UNDP Regional Workshop in Budapest, 5 March 2007.
[52] TIKA.*Turkish development assistance report 2007*, 2008, 37p.

ANNEXE XXV : LA POLITIQUE DU PERSONNEL

Le statut des fonctionnaires

Les fonctionnaires sont dotés pour la première fois d'un statut indépendant en 1968. Le *Statut des fonctionnaires des Communautés européennes* en vigueur date de 2004 et énumère les « Droits et obligations du fonctionnaire » à l'article 11 :

« Le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts des Communautés, sans solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement, autorité, organisation ou personne extérieure à son institution. Il remplit les fonctions qui lui sont confiées de manière objective et impartiale et dans le respect de son devoir de loyauté envers les Communautés ».

Le système des concours

Les gouvernements ont de moins en moins d'emprise sur *l'accès* comme sur la *mobilité* de leurs nationaux au sein de l'exécutif communautaire. En effet, l'Office européen de sélection du personnel (EPSO), opérationnel depuis 2003, organise les concours et le recrutement du personnel pour toutes les institutions de l'UE. Le processus est centralisé et transparent, et géré entièrement au niveau communautaire.

En 2005, EPSO a ainsi publié une série de concours à des postes d'administrateurs ouverts aux ressortissants des 25 États membres. Il s'agit d'un événement rare : depuis 2003, en raison e l'élargissement, EPSO a principalement organisé des concours exclusivement réservés aux citoyens des 10 nouveaux États membres. L'on a recensé 47 122 candidats pour 750 postes offerts, ce qui équivaut à un taux de réussite de 1.6%. La répartition des lauréats est la suivante :

Italie	**9344**	Hongrie	812
France	**6557**	Finlande	642
Belgique	**4770**	République tchèque	499
Espagne	**4438**	Slovaquie	467
Allemagne	**4245**	Lituanie	426
Grèce	**3551**	Irlande	342
Portugal	**2236**	Slovénie	255
Autriche	1642	Chypre	234
Danemark	1461	Malte	207
Pologne	1309	Lettonie	176
Suède	1204	Luxembourg	125
Royaume-Uni	**1092**	Estonie	123
Pays-Bas	965		

Néanmoins, tous les postes de la Commission ne sont pas soumis à la procédure 'neutre' des concours. L'accès est toujours perméable aux influences nationales, particulièrement aux échelons les plus élevés. D'ailleurs, lors de nos entretiens, après avoir systématiquement relativisé l'existence de filières nationales, nos interlocuteurs ont néanmoins tous admis qu'il existait des liens ténus entre administrations nationales et membres des 'hautes sphères'.

Les Commissaires

Les nominations des Commissaires demeurent aux mains des États membres ; ce sont eux qui 'marchandent' et se répartissent les postes. Théoriquement, une fois nommés, ils *« exercent leurs fonctions en pleine indépendance (…) ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme »,*[53] au même titre que les fonctionnaires. En outre, *« chaque État membre s'engage à respecter ce caractère et à ne pas chercher à influencer les membres de la Commission».*[54]

Cependant, du fait du caractère politique et national de leur nomination, leur rôle est souvent assimilé à celui d'émissaires de leurs gouvernements. Il en va ainsi particulièrement des Commissaires ayant vocation à retourner à une carrière politique nationale[55] : ils maintiennent des liens privilégiés avec 'leurs' groupes d'influences et milieux politiques nationaux, et servent en retour de point d'appui et de porte-parole officieux au sein de la Commission. C'est pourquoi le portefeuille des Commissaires revêt une importance stratégique pour les EM, qui briguent des postes dans les domaines qu'ils considèrent comme prioritaires et cherchent à y placer de hommes 'de confiance'. Signe révélateur s'il en est, la question de la réduction du nombre de Commissaires a fait l'objet d'âpres discussions, chaque État estimant devoir disposer de 'son' Commissaire.[56] Le système de rotation, qui doit être inauguré en 2014[57] après avoir été plusieurs fois ajourné, laisse augurer de féroces négociations.

Les cabinets

Les cabinets des Commissaires incarnent également explicitement l'incursion du national dans le communautaire. Ils entretiennent des relations étroites avec 'leurs' représentations permanentes et jouent un rôle pivot de médiation des intérêts nationaux. Ils interviennent notamment activement en faveur de la nomination de compatriotes.[58] Les cabinets ont longtemps été considérés comme de véritables enclaves nationales. Avant la réforme de la Commission orchestrée par le Commissaire Kinnock sous Prodi,[59] La règle voulait qu'il ne figure qu'un « membre étranger » par cabinet. Depuis la réforme, au moins trois nationalités doivent être représentées dans chaque cabinet, et le directeur ou directeur adjoint doit être de préférence d'une nationalité autre que celle du Commissaire.

Le facteur national demeure néanmoins pregnant. La composition des cabinets continue majoritairement de favoriser l'endogamie nationale et culturelle.[60] À noter que le Président Barroso ne donne pas l'exemple : durant son premier mandat, six (dont le Chef de Cabinet) des douze membres de son Cabinet sont Portugais.

Le parachutage

Plus de 70% des postes les plus gradés (cabinets et services) sont attribués par le biais de la pratique du « parachutage » qui consiste à *« inserting officials from outside the EU administration directly into senior positions within it ».*[61] Ainsi par exemple, le Néerlandais Koos Richelle est entré

---

[53] SEC(2004)1487/2. *Code de conduite des Commissaires*, 2004, 20p.

[54] *Version consolidée du TCE…op cit*, art. 213/2.

[55] Sur les Commissaires et leurs trajectoires, voir : SMITH Andy, JOANA Joah. *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques?* Paris: Presses de Sciences-Po, 2002, 260p.

[56] GISCARD D'ESTAING Valéry, AMATO Giuliano, DEHAENE, Jean-Luc. « Le débat sur le rôle et la composition de la Commission européenne », *Le Soir*, 02/12/2003, p. 17.

[57] *Traité de Lisbonne modifiant le TCE et le TUE, article 9D* : « À partir du 1er novembre 2014, la Commission est composée d'un nombre de membres(…) correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres. »

[58] Une tâche qui occuperait jusqu'à 20% du temps des chefs de cabinets ! STEVENS Anne, STEVENS Handley. *Brussels bureaucrats? The administration of the European Union*. Basingstoke: Palgrave McMillan, 2001, p.83.

[59] Sur la réforme administrative, voir : http://ec.europa.eu/reform/refdoc/index_fr.htm.

[60] Notre opinion est informée par l'observation des Cabinets du Collège Barroso 2004-2009. Si la règle des nationalités est respectée, l'on discerne généralement les cabinets francophones et anglophones, les 'Nordiques' et les méditerranéens… Pour une perspective différente, voir : EGEBERG Morten, HESKESTAD Andreas. « The denationalisation of the Cabinets in the Commission », *ARENA Working Paper* , 2008, n°25, 15p.

[61] PAGE, *op cit*, p.49-51.

directement à la Commission comme Directeur général de la DEV (2001-2004). Il occupe désormais le même poste à AIDCO. Le parachutage permet souvent de 'planter le drapeau' en réservant certains postes, à des nationalités spécifiques.[62] Cette 'cuisine' interne s'opère à l'ombre d'un marchandage intenses, et les parachutés sont donc éminemment dépendants de leurs gouvernements pour leurs nominations et promotions.

La réforme Prodi/Kinnock s'est attaquée à la « dictature des drapeaux » en obligeant les hauts fonctionnaires à permuter de poste tous les cinq à sept ans. Cette mesure visant à saper les monopoles se double d'une politique d' « équilibre géographique » qui implique par exemple de réserver des postes de direction à des ressortissants des nouveaux États membres, démantelant ainsi les fiefs historiques.

L'intervention des États membres dans les concours, de la préparation…

Les Britanniques, chroniquement sous-représentés à la Commission, ont mis en place en 1991 un programme pionnier, l'*European Fast Stream*. Géré par le *Cabinet Office*, son but principal est d'améliorer le taux de réussite des ressortissants nationaux aux concours d'entrée en leur proposant une préparation de qualité. Les participants au programme ont un taux de réussite de l'ordre de 20-30%, bien supérieur au 1-3 % général. Vu son succès, l'initiative a fait des émules. Par exemple, pour former son personnel en amont de l'adhésion et s'assurer de la qualité de ses candidats dans les concours ouverts au « quota élargissement », la Slovénie a mis en place son propre *European Fast Stream* dès 2000.[63]

En France, le *Centre des études européennes de Strasbourg* (CEES), « pôle européen de l'ENA », propose depuis 1995 des sessions de préparation à l'ensemble des concours publiés par EPSO. Le changement de la nature des épreuves des concours -au profit du recours à des tests de raisonnement verbal et numérique et de QCM sur le modèle anglo-saxon- s'est repercuté sur les résulats des candidats français, devenus moins performants. Depuis 2003, le CEES entreprend donc de centrer sa préparation sur la méthodologie afin de fournir un entraînement adapté aux nouvelles épreuves. Sciences-Po Paris a par ailleurs mis en place en 2006 un *Centre de préparation aux concours européens* (CPCE) proposant une préparation intensive aux concours.

En Allemagne, le Ministère des Affaires étrangères propose une préparation en ligne sur son site internet et organise régulièrement des séminaires de préparation. En Italie, la *Società italiana per l'Organizzazione internazionale* donne des cours de formation. Depuis janvier 2004, l'*Unidad de Funcionarios internacionales* du MAE espagnol propose également des formations, sur internet et dans le cadre de séminaires ponctuels en amont des concours EPSO…

… au placement des lauréats

Les gouvernements doivent donc faire assaut d'imagination et investir de plus en plus de ressources pour formuler des stratégies détournées de présence. Se multiplient ainsi les programmes nationaux de préparation aux concours communautaires, destinés à assurer la réussite d'un maximum de ressortissants à des épreuves devenues de plus en plus compétitives. Surtout, les gouvernements recouvrent une certaine marge de manœuvre en aval des concours. En effet, les lauréats -placés sur des « listes de réserve » sans garantie de débouché- sont généralement contraints de s'appuyer sur leurs Représentations permanentes (RP) pour obtenir un poste. Les mieux organisées disposent d'une véritable structure vouée à promouvoir les nominations et les promotions de leurs ressortissants. Il en va ainsi de l'*EU Staffing Unit* de l'UKREP, ou de l'unité *Présence française dans les institutions européennes*.[64] Des fonctionnaires nationaux procèdent ainsi à une activité de veille pour anticiper les vacances de postes, étudient

---

[62] Un Allemand comme Directeur Général à la Concurrence, un Français à l'Agriculture, un Italien aux Affaires économiques et financières…

[63] SEKETIN LESTAN Sandra. *How to best prepare European Union recruitment competitions : the Fast Stream Programme*, 09/11/2005, http://www.spa.msu.ru/e-journal/9/92_1.php.

[64] Il existe un interlocuteur spécifique pour les questions de personnel dans la grande majorité des RP.

minutieusement les organigrammes afin d'identifier les opportunités et les lacunes à combler, et *« passent des coups de fil »*[65] pour placer leurs lauréats, de préférence à des postes considérés comme stratégiques. Par ce biais, une dose de dépendance aux États membres est réintroduite dans un processus théoriquement méritocratique et affranchi des influences nationales.

Les stagiaires

Deux fois par an (une session de mars à juillet, l'autre d'octobre à février), la Commission accueille entre 500 et 600 stagiaires « Livre Bleu », qui effectuent pendant cinq moins un stage dans les services, cabinets, ou délégations. Lors du processus de « préselection », des comités sélectionnent les candidatures en tenant compte du mérite, mais également de l'équilibre entre femmes et hommes et entre candidats des différents États membres. Lors de la session de mars à juillet 2006,[66] l'on dénombre environ 580 stagiaires, de 49 nationalités. Les pays les mieux représentés sont la France (73 stagiaires), l'Italie (63), l'Espagne (47), la Pologne (42), la Grèce (41), l'Allemagne (39) et le Royaume-Uni (23).

La répartition de la population de stagiaires et intéressante car elle permet de jauger le niveau d'intérêt de jeunes futurs professionnels pour une carrière européenne et d'extrapoler –toutes précautions gardées- sur d'éventuelles futures tendances. L'on décèle d'ailleurs des correspondances pertinentes entre la population des stagiaires et les candidats au grand concours EPSO de 2006 (notamment la forte représentation des Italiens, Français, Espagnols et Grecs, la proportionnellement faible représentation des Allemands, et le relatif désintérêt des Britanniques). En effet, la grande majorité des stagiaires se destine à une carrière dans les affaires européennes, et ambitionne souvent d'intégrer les institutions communautaires.

Les États membres ne s'y trompent pas, la plupart des Représentations permanentes (à l'exception notable de la France) organisant des réunions de bienvenue pour 'leurs' stagiaires. Les plus entreprenantes (Italie, Irlande…) proposent également des sessions d'orientation sur les carrières européennes ou d'initiation au *networking* bruxellois. La politique du personnel commence donc dès le niveau des stagiaires.

---

[65] Entretien avec un fonctionnaire national : « placer les lauréats, ça représente la moitié des coups de fil que je passe. »

[66] L'auteur a effectué un stage à la Commission lors de cette session, et se fonde sur les statistiques et l'expérience acquises dans ce cadre. Il nous a néanmoins été confirmé que ces chiffres sont représentatifs des tendances générales dans les dernières années (Français et Italiens en masse, Britanniques sous-représentés…).

ANNEXE XXVI : RÉPARTION NATIONALE DU PERSONNEL PAR DG

Répartition des administrateurs (AD) par DG et par nationalité au 01/10/07[67], part du budget et de la population européennes

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	TOT
DEV	2	14	1		3	13	4	1	5	21	2	18	2	1	24		1			9	4	8		4			10	**147**
%	**1.4**	**9.5**	**0.7**		**2**	**8.8**	**2.7**	**0.7**	**3.4**	**14.3**	**1.4**	**12.2**	**1.4**	**0.7**	**16.3**		**0.7**			**6.1**	**2.7**	**5.4**		**2.7**			**6.8**	**100**
AIDCO	3	35		1	2	13	8	1	12	32	4	48	1	2	39	1	1			14	8	17		4		1	15	**262**
%	**1.1**	**13.4**		**0.4**	**0.7**	**5**	**3**	**0.4**	**4.6**	**12.2**	**1.5**	**18.3**	**0.4**	**0.7**	**14.9**	**0.4**	**0.4**			**5.3**	**3**	**6.5**		**1.5**		**0.4**	**5.7**	**100**
RELEX	11	30			6	36	6	1	13	34	6	47	7	13	40		1	1		14	6	10		17	1	1	33	**334**
ECHO	2	10				6	1		1	6		9	1	2	4					4	3	3		2		1	11	**66**
ELARG	5	8			3	19	3	9		9	4	14	1	2	12						3	4		8			11	**115**
TRADE	7	17	2	2	3	26	5	2	6	22	3	30	10	2	26	2	1	2		6	9	4	2	9	1	1	15	**215**
DELEG	21	70		1	2	81	11		16	75	16	114	2	12	80		1			38	1	12		16			61	**630**
TOTAL	**257**	**1213**	**75**	**59**	**227**	**1323**	**283**	**107**	**537**	**1031**	**354**	**1409**	**279**	**255**	**1180**	**142**	**48**	**107**	**64**	**439**	**435**	**426**	**82**	**368**	**104**	**142**	**888**	**11852**
% AD	**1.1**	**5.1**	**0.3**	**0.2**	**1**	**5.6**	**1.2**	**0.5**	**2.3**	**4.4**	**1.5**	**6**	**1.2**	**1.1**	**5**	**0.6**	**0.2**	**0.5**	**0.3**	**1.9**	**1.8**	**1.8**	**0.3**	**1.6**	**0.4**	**0.6**	**3.8**	**100**
% AST	0.8	15.5	0.3	0.1	0.6	3	0.9	0.2	1.6	3.2	1	4.5	0.8	1.3	5.8	0.3	0.9	0.2	0.1	1.2	2	1.4	0.5	0.9	0.2	0.4	2.1	100
% BUD	2.2	2.7	0.2	0.1	0.77	21.3	1.9	0.08	1.7	7.8	1.4	15.9	0.8	1.19	13.2	0.2	0.21	0.1	0.04	4.5	1.95	1.3	0.56	2.7	0.3	0.3	16.35	100
% POP	1.6	2.1	1.5	0.2	2.1	16.8	1.1	0.3	2.2	9	1	13.1	2	0.7	12	0.7	0.08	0.5	0.08	3.2	7.9	2	4.5	1.8	0.4	1.1	12.2	100

Experts Nationaux Détachés (END) par DG et par nationalité au 01/10/07[68]

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	TOTAL
DEV							4		1	1		7			2	1				4							5	**25**
%							**16**		**4**	**4**		**28**			**8**	**4**				**12**							**20**	**100**
AIDCO	1	1			1		1		2	3		7		1	3					1			1	2			2	**25**
%	**7.4**	**3.7**			**3.7**				**7.4**	**11**		**22**			**15**						**3.7**		**11**	**3.7**			**11**	**100**
RELEX	1	2	1	1		4	3	1	2	2	1	4	1		1	1	1			1				2			4	**33**
ECHO							1					1			1												1	**4**
ELARG	1					1					1	4	1		1					2	1			1			2	**15**
TRADE	3	1			1	5	1		2	4	1	6	1		2			1		3		1		3			4	**39**
TOTAL	**33**	**32**	**11**	**2**	**14**	**120**	**29**	**10**	**29**	**63**	**25**	**157**	**42**	**18**	**77**	**15**	**3**	**6**	**6**	**82**	**42**	**24**	**24**	**33**	**3**	**24**	**84**	**1008**
%	**3.3**	**3.2**	**1.1**	**0.2**	**1.4**	**12**	**2.9**	**0.9**	**2.9**	**6.3**	**2.5**	**15.6**	**4.2**	**1.8**	**7.6**	**1.5**	**0.3**	**0.6**	**0.6**	**8.1**	**4.2**	**2.4**	**2.4**	**3.3**	**0.3**	**2.4**	**8.3**	**100**

[67] Répartition des fonctionnaires et agents temporaires par Direction Générale et Nationalité (tous budgets) au 01/10/2007.
[68] END par DG et nationalité au 01/10/2007.

Répartition des administrateurs (AD) par DG et par nationalité au 01/04/09, part du budget et de la population européennes[69]

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	TOT
DEV	3	16	1		2	14	5	2	3	15	2	19	2	1	28		1		1	9	9	6		7		1	9	**156**
%	**1.9**	**10.2**	**0.6**		**1.3**	**9**	**3.2**	**1.3**	**1.9**	**9.6**	**1.3**	**12.2**	**1.3**	**0.6**	**18**		**0.6**		**0.6**	**5.7**	**5.7**	**3.8**		**4.5**		**0.6**	**5.7**	**100**
AIDCO	3	36	1		3	12	5	1	11	32	5	51	1	4	38	1	1			13	11	15	1	4		2	14	**265**
%	**1.1**	**13.6**	**0.4**		**1.1**	**4.5**	**1.9**	**0.4**	**4.1**	**12**	**1.9**	**19.3**	**0.4**	**1.5**	**14.3**	**0.4**	**0.4**			**4.9**	**4.1**	**5.6**	**0.4**	**1.5**		**0.7**	**5.2**	**100**
RELEX	4	30	4	1	4	30	5	2	10	35	8	43	8	10	32		1	2		10	12	7	1	15	2	2	35	**315**
ECHO	2	11				7	1		1	5		12	1	3	7					4	5	1		3		2	10	**75**
ELARG	7	7	2		5	15	3		8	8	5	12	1	1	14					1	3	3		7	1	1	11	**115**
TRADE	8	19	3	2	4	30	6	3	8	23	5	28	12	2	24	2	1	3		7	22	7	4	9	4	3	20	**260**
DELEG	22	75		1	2	81	11		18	82	13	124	4	12	84		1			42	1	17		17			50	**657**
TOTAL	**260**	**1244**	**162**	**71**	**265**	**1371**	**271**	**135**	**539**	**1041**	**340**	**1433**	**343**	**256**	**1205**	**187**	**46**	**132**	**100**	**451**	**617**	**421**	**191**	**350**	**154**	**195**	**851**	**12648**
% AD	**1**	**5**	**0.7**	**0.3**	**1.1**	**5.5**	**1.1**	**0.5**	**2.2**	**4.2**	**1.4**	**5.8**	**1.4**	**1**	**4.8**	**0.8**	**0.2**	**0.5**	**0.4**	**1.8**	**2.5**	**1.7**	**0.8**	**1.4**	**0.6**	**0.8**	**3.4**	**100**
% AST	0.7	14.9	0.5	0.1	0.6	2.9	0.8	0.2	1.6	3.1	1	4.4	1	1.2	5.5	0.3	0.8	0.2	0.1	1.1	2.1	1.4	0.5	0.9	0.2	0.5	2	100
% BUD	2.2	2.7	0.2	0.1	0.77	21.3	1.9	0.08	1.7	7.8	1.4	15.9	0.8	1.19	13.2	0.2	0.21	0.1	0.04	4.5	1.95	1.3	0.8	2.7	0.3	0.3	16.35	100
% POP	1.6	2.1	1.5	0.2	2.1	16.8	1.1	0.3	2.2	9	1	13.1	2	0.7	12	0.7	0.08	0.5	0.08	3.2	7.9	2	4.5	1.8	0.4	1.1	12.2	100

Experts Nationaux Détachés (END) par DG et par nationalité au 01/04/09[70]

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	NO	TOTAL
DEV						2	2		1		1	7				2				3				2			7	1	**28**
%						**7.4**	**7.4**		**3.5**		**3.5**	**26**				**7**				**11**				**7.4**			**26**	**3.5**	**100**
AIDCO	1	1	1		1				2	2		9			2					1			3	5			4		**32**
%	**3**	**3**	**3**		**3**				**6.2**	**6.2**		**28**			**6.2**					**3**			**9.3**	**15.6**			**12.5**		**100**
RELEX	2			1		3	2		1	4	2	5	1			2	1	2			3	3	1				3		**36**
ECHO										1		2															1		**4**
ELARG			2	1	2	1			2	1		2	2		2					2				1			2		**20**
TRADE	2	1		1		4	3		2	5	1	7	3		2					2		2		2			2		**39**
TOTAL	**32**	**27**	**27**	**5**	**13**	**127**	**29**	**9**	**32**	**79**	**25**	**157**	**47**	**22**	**100**	**14**	**4**	**4**	**5**	**73**	**38**	**31**	**38**	**38**	**8**	**16**	**75**	**45**	**1142**
%	**2.8**	**2.4**	**2.4**	**0.4**	**1.1**	**11**	**2.5**	**0.8**	**2.8**	**7**	**2.2**	**13.7**	**4.1**	**1.9**	**8.8**	**1.2**	**0.3**	**0.3**	**0.4**	**6.4**	**3.3**	**2.7**	**3.3**	**3.3**	**0.7**	**1.4**	**6.6**	**3.9**	**100**

[69] Répartition des fonctionnaires et agents temporaires par Direction Générale et Nationalité (tous budgets) au 01/04/2009. Données obtenues grâce à un contact à la DG ADMIN (idem pour les suivantes).

[70] Répartition des END par DG et Nationalité au 01/04/2009.

ANNEXE XXVII : LOBBYING ET DÉVELOPPEMENT

Dans le microcosme bruxellois, chacun est un *« lobbied lobbyist »*[71] en puissance. Les frontières sont perméables et les points d'accès au processus décisionnel sont nombreux ; un 'bon' lobbyiste peut *« virtually become part of the decision-making process »*.[72] Contrairement à certaines idées reçues, la Commission n'est donc en rien un monolithe étanche opérant en autarcie. Bien au contraire, elle fait plutôt office de *« bourse pour les idées et les intérêts »*,[73] associant un très large éventail d'acteurs à la décision, depuis la gestation de l'idée jusqu'à l'adoption finale du texte. La Commission demeure en effet une bureaucratie réduite, disposant d'une expertise interne limitée. Elle est donc dépendante de l'expertise extérieure, et invite à ce titre la participation d'acteurs variés. Certains d'entre eux interviennent dans un cadre régulé et institutionnalisé, à l'image des groupes d'experts ou des consultations, fréquemment utilisés dans le développement :

Groupes d'experts : *« Un groupe d'experts peut donner des conseils à la Commission tout au long du processus politique, de l'élaboration aux phases d'application, de suivi et d'évaluation, en passant par l'étape décisionnelle »*. Ces groupes sont constitués d'acteurs nationaux et/ou privés. Début 2009, l'on recense ainsi 21 groupes affiliés à la DG DEV, au premier titre desquels le « *Development Experts Group* » , composé de « *top policy advisers holding regular or ad-hoc meetings on development matters in order to contribute to strategic reflection and policy-making* » [.http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/]
Consultations : le recours aux consultations sur internet est devenu quasi-systématique avant le lancement d'initiatives majeures http://ec.europa.eu/development/how/consultation/

Cependant, la grande majorité opère néanmoins de manière plus informelle- et donc moins transparente : l'on quitte alors la sphère de l'expertise officielle pour intégrer celle de l'influence. Il y aurait à Bruxelles 15 000 lobbyistes et 2 500 groupes de pression pour 25 000 fonctionnaires européens.[74] Leurs activités *« visent à influer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes »*,[75] et ce dans tous les domaines, y compris les plus inattendus, comme la coopération au développement. En effet, cette dernière a significativement gagné en visibilité ces dernières années, devenant un véritable enjeu politique à l'échelle européenne. En témoignent par exemple l'instauration des « Journées européennes du Développement » ou encore la création du *Development Policy Forum*.[76] Or, à mesure que l'UE endosse un rôle croissant, nombre d'acteurs cherchent à peser sur les décisions et l'attribution des fonds communautaires, à promouvoir leurs amis et leurs idées, ou tout simplement à se faire connaître.

Pour ce faire, ils peuvent s'attacher les services de lobbyistes professionnels, à savoir des cabinets de *'consulting'* ou *'public affairs'*, qui les représentent auprès des institutions européennes.[77] Ces professionnels identifient les opportunités de financement, assurent des activités de veille

---

[71] SPENCE David. "The role of the national civil service in European lobbying: the British case", in MAZEY Sonia, RICHARDSON Jeremy. *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press, 1993, p.48.
[72] HULL Robert. "Lobbying Brussels: a view from within", in MAZEY Sonia, RICHARDSON, *op cit*, p.83.
[73] MAZEY Sonia, RICHARDSON Jeremy. « La Commission européenne, une bourse pour les idées et les intérêts », *Revue française de science politique*, juin 1996, vol 46, n°3, p.409-430.
[74] STUBB Alexander (rapp). *Rapport sur le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne*. Parlement européen, Commission des Affaires constitutionnelles, 2008, p.4. Selon les chiffres 2009 de la DG ADMIN (site internet), la Commission emploie au total, tous types de contrats confondus, 33 681 personnes, dont 24 099 à Bruxelles, 1077 à AIDCO et 340 à la DEV.
[75] Définition de la Commission in COM(2006)194. *Livre vert- Initiative européenne en matière de transparence*, 2006, p.5.
[76]« Le Development Policy Forum (DPF) est un partenariat entre le think-tank bruxellois Friends of Europe, les Nations Unies, la Banque Mondiale, l'AFD et le DFID, avec le soutien de la fondation Friedrich Ebert, le FMI et Yara International et en association avec la DG DEV. Le but de ce partenariat est d'étudier systématiquement les questions d'avenir en matière de politique de développement » http://www.friendsofeurope.org/. Les Journées européennes du Développement se tiennent annuellement depuis 2006 (http://www.eudevdays.eu/).
[77] Parmi les plus importantes à Bruxelles : Hill&Knowlton, APCO Worldwide, GPlus Europe, Euro RSCG…

dans les domaines d'intérêts de leurs clients, « éduquent » des parlementaires et fonctionnaires ciblés afin de promouvoir leurs initiatives et proposer des coopérations, organisent des évènements en y conviant les décideurs communautaires, placent leurs clients comme orateurs aux conférences…[78] L'on peut par exemple évoquer le travail d'APCO pour l'Alliance GAVI pour l'immunisation et pour le gouvernement de Madagascar,[79] ou celui d'Hill&Knowlton pour la Fondation Bill et Melinda Gates et l'Organisation Mondiale de la Santé.[80]

D'autres acteurs entreprennent également de peser sur les décisions prises à Bruxelles.[81] Les grandes ONG s'appuient ainsi sur des structures spécifiques, telles que l'*EU Advocacy Office* d'Oxfam International, *Caritas Europa*, ou l'*EU Office* d'ActionAid International, dédiées à promouvoir leurs positions auprès de l'UE. Il convient également de distinguer le rôle joué par les réseaux thématiques (Eurodad, Eurostep, Aprodev, Cidse…), qui agissent comme des groupes d'intérêt particulièrement actifs et efficaces. Surtout, la Confédération CONCORD, qui représente plus de 1600 ONG, s'es imposée comme un véritable interlocuteur au niveau de l'Union. Son objectif principal est de *« renforcer l'impact des ONG européennes auprès des institutions européennes, en combinant expertise et représentation »*. À travers cette représentation 'professionnelle', les ONG de développement disposent à Bruxelles peuvent participer au débat européen, et l'influencer de manière parfois significative.

Prenant acte de l'importance de ces acteurs, la DG DEV a créé en 2007 le *Stakeholder Advisory Group on Dialogue,* qui institutionnalise un dialogue régulier avec les représentants de la société civile. En se professionnalisant et en investissant des ressources significatives dans des activités de lobbying, les ONG ont ainsi considérablement accru leur capacité d'influence à Bruxelles. Elles sont d'ailleurs particulièrement nombreuses dans le « registre des représentants d'intérêts » établi par la Commission dans le cadre de l'initiative européenne en matière de transparence.[82] Lancé en juin 2008, ce registre vise à recenser, sur une base volontaire, des informations sur *« ceux qui essaient d'influencer les institutions europénnes »*. Ils sont répartis en quatre catégories : cabinets de consultants spécialisés et cabinets d'avocats (71) ; représentants internes et groupements professionnels(723) ; ONG et groupes de réflexion (307); autres organismes (98).

S'appuyant sur de solides réseaux, les ONG sont souvent mieux informées sur les agissements de la Commission que les États membres. Le représentant d'un 'grand' nous confie : *« It's quite funny. We get the communications, which normally should not be distributed to MS before they go through the inter-service process within the Commission, from NGOs. Lots of things go through NGO channels. They're doing a huge effort of lobbying, which we have no time to do. And they get the information before we do. »*

---

[78] Une grande opacité règne sur la nature et les acteurs de ces activités : nos renseignements proviennent de conversations informelles avec des lobbyistes à Bruxelles, et des rares informations publiques sur les sites internet.
[79] http://www.apcoworldwide.com/content/case-studies/index.cfm (au 01/11/08)
[80] http://www.hillandknowlton.be/index/experience.html (au 01/11/08)
[81] Voir Chapitre II, Seconde Partie, Titre II/C : *L'adhésion de l'opinion publique et la mobilisation de la société civile.*
[82] Voir : http://ec.europa.eu/transparency/index_fr.htm [au 20 mars 2009]

ANNEXE XXVIII. EXTRAITS DES STRATÉGIES NATIONALES D'INFLUENCE

Allemagne : BMZ. *La politique du développement de l'Union européenne. Document de stratégie du BMZ.* Stratégies n°151, 2006, 56p.

« Prises de décision, influence allemande.
L'Allemagne exerce formellement une influence sur la planification conceptuelle du fait de sa presence permanente au Conseil et dans ses groupes de travail. Elle influe aussi sur la programmation et l'exécution de la coopération au développement par la participation aux comités de gestion des programmes régionaux et la coordination sur place. Les possibilités d'influence informelles résident dans les contacts entretenus au sein des groupes d'experts et des groupes partageant la même vision, ainsi qu'avec la Commission, le Parlement et les autres États membres. Le poids de l'Allemagne dans les décisions reflète son importance dans l'UE. »

Danemark : MFA. *Denmark's organisational strategy for EC development cooperation.* January 10th 2005, 21p.

Strategy for Denmark's involvement in EC development cooperation

As one of the smaller Member States, Denmark has limited formal influence on EC development policy. However, experience has shown that it is possible to use the prominent Danish position and expertise in the field of development policy to exert influence on EC development policy actively and effectively. Important elements are a determination to engage, and a proactive, focused and coherent approach. As a consequence, Denmark will seek to influence EC development policy at multiple levels – at ministerial level in the Council, in the Permanent Representatives Committee (Coreper), in Council working parties, in expert-meetings, through informal contacts with relevant EU-institutions, through participation in dialogue in Danish programme countries, and through the building of alliances with like-minded donors (…) Below are the priorities for Denmark's proactive engagement regarding the EC development cooperation for the next three years (2005-2007).
Policy : Further strengthen EU's contribution to the fight against global poverty and the fulfilment of the MDGs; Further the respect for human rights, democratisation, good governance and gender equality ; Promote the integration of the developing countries in the world economy; Respond effectively to crises, conflicts and humanitarian disasters ; Integration of the protection of the environment ; Improve strategies and actions to combat HIV/AIDS. ***Partnership and coordination :*** Denmark will advocate the importance of EU supporting country-led and donor-wide coordination based on national priorities and in line with recommendations from OECD/DAC. ***Administrative efficiency*** : Continue progress in efforts to reform management of external assistance (…)Streamlining of instruments (…)***Utilization of the Danish resource base*** : Maintain and improve Danish firms' business opportunities via exports to international organisations, including the EC
(…)
Support the secondment of national experts to the Commission and the Council secretariat within priority areas
The secondment of national experts has proven to be an effective way of supporting selected policy-areas, heightening the overall quality of assistance and ensuring a close link between Denmark and the institutions. In 2004, five Danish national experts were posted to the Commission within the areas of humanitarian affairs (ECHO), trade (DG Trade), indigenous peoples (DG development), Asia (DG Relex) and energy (DG Development). Furthermore, one expert was posted to the Council Secretariat working with Middle East-issues. Denmark will continue to support the posting of national experts to the Commission and the Council Secretariat within Danish priority areas."

Espagne : MAEC. *Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarollo,* 2009, 92p.

España y la cooperación de la UE
En sus más de veinte años como miembro de la UE, España ha logrado influir en muchas ocasiones de manera significativa en varios componentes de dicha política. Cabe destacar, por ejemplo, el aumento de la cooperación comunitaria con América Latina a partir de 1986 como resultado de la entrada de España en la UE. España también contribuyó a consolidar un marco común de cooperación para los países del Mediterráneo e influyó en la ampliación del grupo ACP a la República Dominicana, Cuba y Haití. Asimismo, debe señalarse la aportación de instituciones

españolas a una multitud de programas y proyectos de cooperación de la comunidad, y la de funcionarios y eurodiputados españoles a la definición de prioridades políticas e instrumentos de cooperación. (…)
No obstante, España puede incrementar aún más su influencia en la definición de la política comunitaria de cooperación. Para tal fin existe un marco jurídico y se ha avanzado en la definición política en los últimos años. Así, en la LCID se destaca la preeminencia del ámbito de la UE dentro de la cooperación multilateral. Estas ideas inspiran el apartado relevante del P*lan Director 2005-2008*, que también destaca la relevancia que tiene la UE "para el logro de todos los ODM". El *Plan Director* define varios objetivos generales para este ámbito, incluyendo un papel más activo de la Cooperación española en la definición de las distintas políticas que inciden en el desarrollo (…)
Organización interna y definición de estrategias a medio y largo plazo de la Cooperación española en materia de cooperación comunitaria. Con relación a la organización interna, un objetivo claro es la necesidad de crear mecanismos estables de comunicación y coordinación entre las unidades responsables. (…) Sin duda el evento de mayor trascendencia va a ser la próxima presidencia española del Consejo de la UE que tendrá lugar en el primer semestre de 2010. Va a demandar un gran trabajo de preparación, pues hay que tener en cuenta que durante ese año se llevarán a cabo las revisiones a medio plazo de los instrumentos de ayuda externa comunitaria, del FED, del mandato externo del BEI, así como la preparación de la tercera Cumbre UE-África.
Incidencia en la estrategia comunitaria de cooperación. Se presentan en esta sección tres ámbitos clave en los que la Cooperación española influirá dentro de la cooperación comunitaria : focalización de la ayuda y política de coherencia para el desarrollo (…) las reformas institucionales de la Comisión (…)mejora de colaboración con los estados miembros y otros donantes, particularmente con los OMD

Royaume-Uni : DFID. *Working with the European Union: Europe for development*. Institutional Strategy Paper, June 2008, 38p.

DFID uses *Institutional Strategy Papers* to articulate policy priorities in relation to the major multilateral institutions with which DFID works (…) This paper sets out DFID's priorities for work with its European Union partners over the period 2008 to 2010. (…) DFID officials support the evolution of Community development policies and practical work in countries in a variety of ways: as seconded national experts to various departments within the European Commission; by influencing change through the Council of Ministers; by working collaboratively with Commission officials in Brussels and in developing countries on joint programmes and approaches (…)
Working With the European Parliament : In line with the UK European Parliament Engagement Strategy we will ensure regular visits and information exchange between the UK and the Parliament, lobbying on key development issues. Working with Civil Society : We continue to share analysis with UK NGOs through regular meetings with BOND and continue to support their own analytical and advocacy work. We will also engage with NGOs from other Member States as opportunities arise, in particular, through CONCORD (…)
DFID spearheads a much broader UK Government effort to support the EU's development agenda, and so DFID officials work closely with other UK Government departments and rely on them to support the development of EU policies that affect developing countries. (…)
The UK's Representation to the EU is staffed by a wide variety of UK Government officials who work with Community and Member State officials. Development-related discussions take place in a wide variety of fora - from country working groups to specific working groups dealing with issues that affect development, such as the Political and Security Committee or the European Development Fund Committee. Within the UK, both the Cabinet Office and FCO may convene coordination meetings on EU issues at which development issues may be discussed. A wide range of UK officials therefore work increasingly closely, at both the policy and practical level, to promote development through EU channels.

Suède: MFA. *Sweden's strategy for multilateral development cooperation*, January 2008, 33p.

Strategic governance and influence. Sweden must behave proactively and use a wide variety of tools to exercise influence and governance. One central instrument in this work must be the specific strategies for the different organisations (…)It is not only formal influence at meetings of governing bodies or special ministerial committees that needs attention, it is just as important to have the capacity and expertise to be able to discuss matters and negotiate directly with the institutions' representatives so that Swedish priorities are taken into account. Sweden must assert itself by having skilful, well-briefed representatives on governing bodies, effective negotiators with good arguments and experts who carry on relevant dialogues with their counterparts in the organisations, both at formal meetings and in informal contacts. Sweden's position as an important donor should be used to influence the institution's policies in accordance with the principles concerning financing. A consistent results orientation and focus on effectiveness require even more determined conduct. (…)

EU and the UN system (…) Direct and to some extent informal contacts should be established at different levels of the organisation in order to be able to exercise influence on important issues and matters of principle at an early stage and generally improve advance planning. Relatively speaking, far too much effort is currently being put into discussion in the formal governing bodies. This traditional attitude is overly cautious and impairs Sweden's chances of being heard on important priorities. Contacts with other countries should be developed further to present firmly rooted initiatives that can serve as alternatives to the institution's own proposals. A specially important question in this context is the degree of EU coordination in multilateral organisations. A clear position should be formulated on how EU coordination can be used to gain consideration for Swedish views internationally. (…) Swedish missions abroad and Sida's section offices should play an active part in influencing organisations in the field.
Specific issues concerning influence with individual bodies. Influencing the EU Commission's aid is of special importance. Sweden has a well-developed system of participation in the Council working groups. It also has well-functioning routines for participation in the Director-General meetings as well as informal and formal meetings of the Council of Ministers. However, Swedish influence on the Commission in the early stages of policy development needs to be strengthened. Resources must be freed up at geographical and functional departments to create space for informal consultation with actors in Brussels. In order to increase Swedish influence on the formulation of country programming in EC aid, Sida also needs to increase its participation – not least in Brussels, in both formal committee work and informal lobbying.

SADEV. *The EU and its policies on development cooperation. A learning material*, 2007, 56p.

Swedish influence in the EU development policies. In general the aid administration in the EU considers Sweden to have a lot of knowledge to share in the areas of poverty reduction, gender equality, environmental issues, democratic development and human rights. Sweden has actively tried to influence the EU and its Member States in these areas but, it is hard to say to what extent Sweden has had influence. As one of the smaller countries in the EU, Sweden has to find partner countries to achieve changes and to affect the decision-making in the EU. In many areas Sweden cooperates with the like minded countries.

SADEV [BROLIN Therese, CARLSSON Jonna, STLGREN Patrik]. *Dressed for success? Evaluation of Sweden's readiness to influence the European Commission's and other EU member states' actions in development cooperation at the field level*, 2009, 82p.

« This report presents the findings of an evaluation of how the Swedish field offices are instructed and organised to meet the Swedish Government's commitment to influence the actions of representatives of the European Commission and of other EU member states in development cooperation at the field level. It also makes recommendations on how to more effectively meet this commitment (…)

Recommendations to the Swedish Government and Government Offices/MFA : 1. Clarify whom within the EU to influence (…) 2. Clarify the priority between efforts to influence representatives of the Commission and other EU member states on the one hand and representatives of other donors on the other hand (…) 3. Clarify how efforts to influence representatives of the Commission and other EU member states should be implemented (…)
Recommendations to Sida, including the field offices : 1. Clarify the responsibilities and authority of the different Sida officers (..) and make prioritisations among working methods to influence representatives of the Commission and other EU member states. (…) 2. Clarify how the work to influence representatives of the Commission and other EU member states should be implemented (…) 3. Clarify the status and validity of steering documents (…) 4. Ensure uniformed use of concepts (…) 5. Establish routines for communication about EU-related issues (…) 6. In the recruitment process of new personnel, increase the value of knowledge and skills that are considered to be beneficial in the work to influence representatives of the Commission and other EU member states. (…) 7. Increase knowledge about the organisation of and ways to influence representatives of the Commission and other EU member states. (…)

ANNEXE XXIX : L'ACTIVISME DES ONG – L'EXEMPLE DE CONCORD

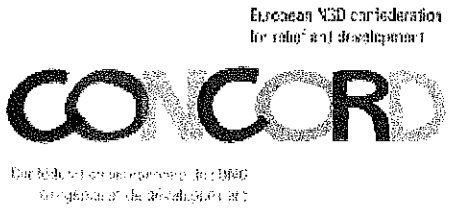
« CONCORD est la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement. Ses 18 réseaux d'ONG internationales et 22 associations nationales représentent plus de 1600 ONG européennes auprès de l'Union européenne.
L'objectif principal de la Confédération est de renforcer l'impact des ONG européennes auprès des institutions européennes, en combinant expertise et représentation ».
http://www.concordeurope.org/

Textes proposés :

- CONCORD. *L'Union européenne et sa responsabilité dans le monde.* Manifeste de CONCORD pour les élections parlementaires européennes de 2009, août 2008, 15p.

- CONCORD. Résumé du rapport AidWatch 2009 : *Allerger le fardeau : en ces temps de crise, l'aide européenne est plus importante que jamais*, mai 2009, 6p.

- CONCORD. *Communiqué de presse sur la Manifestation symbolique organisée par les ONG: l' "Eurovision" de l'aide*, 18 mai 2009, 1p.



L'Union européenne et sa responsabilité dans le monde

Manifeste de CONCORD

en vue des élections parlementaires européennes de 2009

CONCORD est la confédération européenne des ONG d'urgence et de développement. Elle regroupe 22 associations nationales et 20 réseaux internationaux, représentant ensemble plus de 1 600 ONG, soutenues par des millions de citoyens européens. CONCORD allie la conduite de réflexions et d'actions politiques communes au dialogue avec les institutions européennes et d'autres organisations de la société civile. CONCORD participe à l'Action mondiale contre la pauvreté.

Contact : aphilippart@concordeurope.org – www.concordeurope.org
Tél. : +32 2 743 87 81 – Fax : +32 2 732 19 34

Introduction

En juin 2009, les citoyens des 27 États membres de l'Union européenne (UE) seront appelés à élire leurs représentants au Parlement européen pour la législature 2009-2014.

Les députés européens nouvellement élus devront orienter le Conseil européen et la Commission européenne dans de nombreux processus décisionnels importants. Le résultat de ces négociations ne doit pas empêcher un développement centré sur les droits humains, que ce soit pour les citoyens de l'UE ou pour le reste du monde.

À cette occasion, CONCORD – qui représente plus de 1600 organisations de la société civile soutenues par des millions de citoyens européens – lance un appel à un partenariat entre la société civile et le Parlement européen afin de trouver la voie du développement durable.

Dans le présent manifeste, CONCORD identifie et analyse trois objectifs essentiels de l'UE, à savoir le développement durable, l'amélioration qualitative et quantitative de l'aide et la responsabilité démocratique, et prie instamment les députés européens d'agir par rapport à ces trois objectifs.

1. Développement durable

L'UE doit se doter de politiques économiques, sociales, commerciales et de sécurité qui sont cohérentes et favorisent le droit à un développement durable et à une citoyenneté responsable pour les citoyens de l'Europe et du reste du monde. Une attention particulière doit être accordée à la justice climatique et aux questions de genre.

Justice climatique : La diminution des ressources naturelles, la réduction de la biodiversité et le changement climatique risquent de ruiner le fruit de dizaines d'années d'efforts en faveur des droits humains et de menacer les moyens d'existence de millions de gens. L'UE doit conclure des partenariats politiques et économiques afin de promouvoir un développement durable fondé sur un accès équitable aux ressources, la répartition des richesses et un engagement réciproque envers les droits humains, l'égalité entre les hommes et les femmes et la justice économique et sociale.

Égalité des genres : Il n'y aura pas de développement durable sans un respect total du principe d'égalité entre les femmes et les hommes. L'UE doit veiller à ce que son engagement envers l'égalité des genres soit systématiquement mis en œuvre et doit afficher sa volonté politique et son leadership en défendant constamment l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes et des filles.

2. Quantité et qualité de l'aide publique au développement

Dans son cadre juridique, l'UE a déjà inscrit l'éradication de la pauvreté parmi les objectifs de sa coopération au développement. Il incombe à l'UE de s'assurer que son engagement en faveur de l'amélioration qualitative et quantitative de l'aide se fonde sur des démarches respectueuses des droits humains et qui contribuent à la réduction des inégalités sociales de même qu'à un engagement fort, éclairé et actif de la société civile.

3. Responsabilité démocratique

Le cadre financier et institutionnel de l'UE promeut la responsabilité démocratique et la transparence et assure une meilleure participation des organisations de la société civile et des citoyens à la définition et à la mise en œuvre des politiques. Les députés européens doivent veiller à ce que les réformes institutionnelles destinées à rendre l'UE plus démocratique, plus transparente et plus ouverte à ses citoyens, soient effectivement mises en œuvre.

Développement durable

L'UE doit se doter de politiques économiques, sociales, commerciales et de sécurité qui sont cohérentes et favorisent le droit à un développement durable et à une citoyenneté responsable pour les citoyens de l'Europe et du reste du monde.

S'agissant de la place de l'Europe dans le monde, le principal objectif de la politique actuelle de l'UE est de muer l'Europe en un puissant acteur compétitif de l'économie mondiale. *« Relever le défi de la croissance et de l'emploi en Europe, voilà la clé qui libérera les moyens nécessaires pour concrétiser nos ambitions plus générales sur le plan économique, social et environnemental. »*[1]

Bien que la préservation du bien-être des citoyens européens soit un objectif fondamental de l'UE, les politiques mises en œuvre à cet effet ne sont pas parvenues à engendrer une véritable cohésion sociale. Les statistiques font état de disparités de revenus de plus en plus marquées entre les citoyens de l'UE et une part croissante de la population européenne est menacée par la pauvreté dans une des régions les plus riches de la planète.

Le commerce, l'agriculture, l'environnement, la migration et bien d'autres politiques ont une incidence sur le développement durable. Or ces politiques n'ont contribué ni suffisamment ni directement à l'éradication de la pauvreté, tant au niveau européen que mondial.[2] On oublie trop souvent que leur mise en œuvre aggrave la situation des populations vivant en dehors de l'UE. Il incombe pourtant à l'UE de ne pas porter préjudice, mais au contraire d'honorer le droit au développement de tous les citoyens du monde.

Les politiques européennes et leur mise en œuvre favorisent en outre un mode de vie qui grève les ressources naturelles et contribue à des changements climatiques dont les signes sont reconnus. Cette attitude affecte non seulement le bien-être des futures générations de citoyens de l'UE, mais aussi les populations pauvres du Sud, qui payent déjà la facture de la déforestation, de la surpêche et de la pollution, alors qu'elles n'y sont pratiquement pour rien. Il est indéniablement de la responsabilité de l'UE de contribuer à inverser cette situation et d'aider les pays en développement à atténuer les effets du changement climatique. Dans un monde aux ressources limitées, seules des économies respectueuses de la justice environnementale auront une chance de subsister durablement et pacifiquement.

Alors même que l'UE a reconnu sa responsabilité en souscrivant à des conventions internationales telles que les objectifs du Millénaire pour le développement et le Protocole de Kyoto, l'une visant à éradiquer la pauvreté, l'autre à s'attaquer au problème du changement climatique, des politiques telles que la stratégie commerciale « Une Europe compétitive dans un marché mondialisé », vont à l'encontre des objectifs inscrits dans ces conventions. Les APE que l'UE négocie en ce moment même avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique en sont la parfaite illustration.

L'UE devrait définir des politiques économiques et commerciales qui garantissent la cohésion sociale et la réduction de la pauvreté. On ne peut parler de développement durable alors qu'on nie le droit au développement social d'une large frange de la population mondiale.

---

[1] Communication du 2 février 2005 au Conseil européen de printemps, intitulée « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne ». Communication du Président Barroso en accord avec le Vice-président Verheugen.

[2] Ce qui a amené l'UE à reconnaître qu'une « cohérence des politiques au service du développement » était nécessaire. Ce principe de la cohérence des politiques au service du développement, inscrit pour la première fois dans le Traité de Maastricht (1993), a été repris dans le Traité de Lisbonne, qui stipule que « L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. » (article 208).

Nous appelons par conséquent les députés européens à s'assurer que les politiques de l'UE sont conformes aux objectifs de développement et que l'Union est une figure de proue de la promotion des droits humains et du développement durable.

Nous reprenons ci-après la liste des principaux champs d'action où les députés européens sont en mesure de promouvoir plus de cohérence et de soutenir le droit au développement durable des citoyens de l'Europe et du reste du monde.

Justice climatique

L'Union européenne ne peut que respecter le droit à la justice environnementale au plan mondial. Elle doit par ailleurs reconnaître sa responsabilité envers les communautés vulnérables qui, de par le monde, subissent les effets du changement climatique, et donc réduire de manière substantielle ses émissions de gaz à effet de serre, soutenir davantage les efforts d'adaptation et veiller à ce que chacun ait un accès égal aux ressources naturelles.

C'est au cours de la prochaine législature que la communauté internationale devra s'accorder sur la définition et la mise en application de nouveaux mécanismes internationaux permettant de s'atteler au problème du changement climatique et de gérer ses inévitables effets. Pour l'UE, ce sera le moment où jamais de prouver son attachement à la préservation des droits environnementaux et de veiller à ce que les populations vulnérables ne paient ni la facture de la réduction des gaz à effet de serre, ni celle de l'adaptation au changement climatique. L'accès égal aux ressources naturelles, y compris pour les futures générations, et l'utilisation durable de celles-ci, doivent être les principes centraux de tout accord international en matière d'environnement.

Nous exhortons les députés européens à se rallier aux objectifs de justice climatique qui suivent.

Ralentir le changement climatique

- Les pays industrialisés sont les principaux responsables du changement climatique. C'est donc à eux de réagir en premier en réduisant de manière substantielle leurs émissions de gaz à effet de serre. S'ils veulent plafonner l'augmentation de la température globale largement en-deçà des deux degrés au dessus des niveaux préindustriels et s'ils veulent éviter un changement climatique dont l'ampleur n'aura d'égale que la dangerosité, les États membres de l'UE vont devoir réduire leurs émissions nationales d'au moins 30% d'ici 2020 et d'au moins 80% d'ici 2050 (par rapport chaque fois aux niveaux de 1990).
- L'objectif de l'Union est d'arriver collectivement à réduire les émissions de 30%. Les États membres qui, pour l'instant, poursuivent un objectif plus modeste au titre des propositions sur le changement climatique et les énergies renouvelables devraient revoir leurs ambitions à la hausse, en fonction de leur véritable potentiel de réduction.
- L'UE devrait mettre un terme à ses importations énergétiques de biocarburants et de bio-liquides qui font concurrence à la production alimentaire dans le Sud. Elle ferait mieux de réduire sa consommation d'énergie en se concentrant sur l'efficacité énergétique et en soutenant la production durable d'énergies renouvelables.
- Aux fins de ce qui précède, la politique de développement européenne va devoir changer de cap, au profit d'un modèle de développement plus pérenne et sobre en carbone, ce qui suppose un profond changement dans les modes de consommation de l'UE. Ce changement de modèle de développement passe aussi par le soutien à des démarches d'éducation globale.

- Dans le même temps, l'UE devra prendre des engagements financiers conséquents et sur le long terme afin de soutenir des politiques de développement durable dans le Sud. Pour ce faire, il faut impérativement transférer les technologies adéquates vers ces pays (c.-à-.d des technologies à faible coût et à faible production de carbone) et accroître leurs ressources financières. Cet apport financier devrait équivaloir à au moins 15% des émissions réduites (en-deçà des niveaux de 1990). Ces fonds pourraient être alloués via des mécanismes commerciaux très respectueux de l'environnement et du social (les projets Gold Standard du MDP, par exemple), ou au travers de l'appui financier direct via d'anciens ou de nouveaux mécanismes.
- L'UE ne devrait se servir de mécanismes de crédit externe comme le MDP qu'au titre d'effort externe supplémentaire pour réduire les émissions et limiter celles-ci à 3% maximum. À l'avenir, tous les crédits externes devraient répondre à des critères sociaux, environnementaux et d'ajout stricts. Seuls les crédits issus de projets répondant au moins à l'accréditation Gold Standard et/ou à des critères de qualité équivalents devraient être pris en compte dans le calcul de réalisation des objectifs d'atténuation de l'UE.
- L'UE devrait être à l'avant-garde du combat contre le changement climatique et militer pour des résultats ambitieux dans le cadre des processus internationaux placés sous l'égide de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, et inciter les autres pays à suivre son exemple.

Payer le coût de l'adaptation

- Le Parlement doit reconnaître que l'adaptation au changement climatique est avant tout une affaire de développement et de réduction de la pauvreté – qu'il s'agit en fait de donner aux communautés de base les moyens de se battre – et qu'elle devient cruciale pour la sauvegarde du développement. Le coût de l'adaptation doit par conséquent être intégré dans les processus politiques et de planification du développement. L'adaptation au changement climatique – par le biais de projets spécifiques et de stratégies d'intégration – devrait être financée par des moyens complémentaires, sous la forme de subventions. Ces sommes devraient profiter en premier lieu aux populations les plus pauvres et les plus vulnérables, et être affectées conformément aux principes d'appropriation locale et nationale du développement.
- L'UE devrait contribuer à la mise en œuvre des mécanismes de coopération régionaux visant à réduire les risques de catastrophes provoquées par les phénomènes extrêmes liés au changement climatique.
- L'UE devrait reconnaître que la réduction des risques de catastrophe n'a pas seulement à voir avec la façon dont les communautés se préparent à des événements naturels (comme des tempêtes ou des ouragans) mais aussi avec la réduction des vulnérabilités structurelles qui muent ces risques naturels en désastres humains. Les politiques et les stratégies de l'UE doivent tendre à réduire les gros risques en améliorant la résilience des communautés et en ne s'attachant pas uniquement à lenr aspect humanitaire. Parmi ces gros risques figurent la crise alimentaire latente, la perte rapide et croissante des avoirs et des moyens de subsistance en raison de l'évolution des schémas météorologiques et l'effritement des rares dividendes du développement parmi les franges les plus pauvres de la population. Les domaines d'intervention et la logique de la stratégie de DDR de l'UE devraient prévoir des instruments afin de prévenir, d'atténuer et de préparer les citoyens et les communautés à la lente apparition de catastrophes telles que des crises alimentaires.
- Il convient de souligner que les politiques publiques, les cadres législatifs et réglementaires ne s'appliquent que partiellement aux secteurs informels : or c'est précisément dans ces secteurs que vivent, mangent et travaillent la plupart des personnes en situation de pauvreté et de vulnérabilité.
- L'UE devrait user de son influence auprès de ses partenaires afin que les ressources naturelles soient considérées comme des biens sociaux et des droits humains fondamentaux, afin de surveiller l'accélération de la déforestation et de la désertification, tout en préservant la biodiversité des systèmes aquatiques et terrestres et en protégeant la qualité de l'air et du sol.

Égalité des genres

Dans le monde, soixante-dix pour cent des personnes les plus pauvres sont des femmes. L'objectif d'éradication de la pauvreté ne pourra par conséquent être atteint si l'on ne s'attelle pas aux problèmes liés à la question du genre. L'UE reconnait que l'égalité entre les femmes et les hommes est un droit et qu'elle est à la fois un objectif de développement en soi et la pierre angulaire de l'éradication de la pauvreté. L'UE doit veiller à ce que son engagement envers l'égalité des genres soit systématiquement mis en œuvre et doit afficher sa volonté politique et son leadership en défendant constamment l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes et des filles.

Les membres de CONCORD exhortent le Parlement européen à demander à l'UE et à ses États membres de lui rendre compte des actions menées pour promouvoir l'égalité des genre et l'autonomisation des femmes et des filles, dans la mesure où cette promotion est inscrite dans le Consensus européen pour le développement (2005), la stratégie européenne pour « l'égalité entre les femmes et les hommes dans la coopération au développement », et la stratégie conjointe UE-Afrique.

Nous demandons instamment aux députés européens de veiller à ce que l'UE :

- dégage les moyens humains et financiers nécessaires à la réalisation de son engagement à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes à tous les niveaux, de l'élaboration à la mise en œuvre des politiques ;
- soutienne la double démarche consistant, d'une part, à intégrer l'égalité entre les hommes et les femmes de manière transversale et, d'autre part, à prendre des mesures spécifiques visant à promouvoir l'émancipation des femmes et des filles ;
- renforce le dialogue véritable, permanent et structuré avec les instances gouvernementales en charge de l'égalité entre les hommes et les femmes et les défenseurs des droits de la femme de manière à soutenir et à suivre les ministres des tutelles, d'autres organismes publics et les parlements dans les efforts qu'ils déploient pour influencer le plan national de développement et les budget alloués à l'égalité entre les hommes et les femmes et à l'émancipation des femmes et des filles ;
- renforce les mécanismes de responsabilité et de suivi de la mise en œuvre au travers d'une analyse approfondie des questions de genre et de la fourniture d'une batterie complète de données et d'indicateurs sexo-spécifiques ;
- tienne compte des besoins réels de la population afin de lutter contre la violence en général, et la violence envers les femmes en particulier.

Politique économique et commerciale responsable

Nous demandons instamment aux députés européens de veiller à ce que les objectifs de développement et de droits humains soient en première ligne de l'élaboration des politiques économiques et des accords commerciaux de l'UE.

- Dans les accords commerciaux et dans les traités d'investissement qu'elle négocie, l'UE doit faire preuve de transparence et de respect à l'égard de la souveraineté des politiques économiques, sociales et commerciales suivies par les pays partenaires, et veiller à ce que ces traités et accords assurent la cohésion sociale et la réduction de la pauvreté. À aucun moment ces derniers ne devraient mettre en péril la souveraineté alimentaire, le travail décent ni l'accès égal aux services publics et aux services de protection sociale.

- Les accords portant sur l'accès aux ressources énergétiques et naturelles doivent fixer des priorités et promouvoir la pleine jouissance des droits économiques sociaux et culturels des communautés locales.
- Les accords économiques et commerciaux doivent s'appuyer sur les normes régionales en matière de droits humains, d'égalité entre les hommes et les femmes, de travail et d'environnement et affirmer le pouvoir de contrôle des institutions démocratiques sur les activités économiques et productives.
- En Europe, il conviendra de promouvoir de nouveaux modes de production et de consommation afin d'éduquer et d'inciter les générations présentes et futures à adopter des modes de vie plus durables au travers d'une éducation au développement global.

Une politique alimentaire et agricole responsable

La récente crise alimentaire doit être perçue par l'Europe comme un signal d'alarme : le temps est venu d'adopter une politique alimentaire et agricole responsable, en lieu et place des politiques actuelles qui ruinent les efforts de développement déployés par les partenaires et qui hypothèquent leur droit à l'alimentation.

- L'UE doit améliorer la gestion de son marché agricole et réaffirmer la primauté des politiques alimentaires et agricoles sur les politiques commerciales. Les politiques de l'Union doivent permettre aux États et aux groupements régionaux d'États de réglementer et de protéger leurs propres marchés agricoles de manière à promouvoir une agriculture locale durable, base même de la souveraineté alimentaire.
- La réforme de la PAC doit s'attaquer à la crise alimentaire mondiale en mettant fin au dumping des produits agricoles et aux modèles agricoles orientés à l'exportation qui existent en Europe et ailleurs et qui ont provoqué le détournement de terres fertiles, empêché la population d'avoir accès à l'eau ou aux semences et conduit les petits paysans à être exploités par de gros conglomérats agro-industriels.
- La gestion du marché doit soutenir l'agriculture familiale, le développement de systèmes de production décentralisés, le renforcement de la nature agro-écologique des systèmes de production et la réduction de la dépendance vis-à-vis des importations.
- Au travers de sa politique d'aide, l'UE renforcer les capacités de production des agriculteurs au travers de diverses méthodes d'agriculture, l'accès des paysans à la terre et aux marchés locaux et investir dans l'optimisation de la connaissance de la biodiversité par les agriculteurs. Il s'agit notamment d'exclure tout brevet sur le vivant et les animaux et plantes génétiquement modifiés.
- Il n'y aura pas de justice alimentaire sans investissement dans l'émancipation des femmes, qui continuent d'être marginalisées dans le secteur agricole, alors qu'elles produisent plus de 50% des aliments dans le monde.
- Les objectifs fixés pour la production de biocarburants, qui ont conduit à une surexploitation de ressources foncières comptées à des fins de production agricole, doivent être abandonnés.

Travail décent

La moitié de la population active mondiale gagne moins d'un dollar par jour. Dans les pays développés comme dans les pays en développement, les gens travaillent plus pour gagner moins, ce qui oblige un nombre croissant d'entre eux – en grande majorité des femmes – à trouver leur gagne-pain dans l'économie informelle, où ils n'ont ni droits ni protection sociale. Pendant ce temps-là, les entreprises externalisent leurs activités pour abaisser le coût de la masse salariale et ne plus

s'embarrasser de droits chèrement acquis. Seul un système international basé sur la solidarité et le respect des droits des peuples, tels qu'inscrits dans les conventions de l'OIT et des Nations unies, peut mettre un terme à cette situation.

Nous demandons instamment aux députés européens de veiller à ce que l'UE :

- dans toutes ses relations internationales, se conforme aux 8 principales conventions du travail de l'OIT, surtout celle portant sur la liberté d'association et les conventions collectives ; qu'elle encourage et soutienne la transposition de ces normes du travail dans les législations nationales, qu'elle veille à leur mise en œuvre et à leur application, qu'elle promeuve des salaires décents et la protection sociale universelle et qu'elle crée et protège des emplois décents ;
- mène une politique cohérente et que, dans son rapport annuel à l'OMD, elle identifie des objectifs et des indicateurs spécifiques en matière de travail décent, conformément à son engagement envers la réalisation de l'OMD 1 et de l'agenda de l'OIT en matière de travail décent ;
- dans le cadre de son engagement envers la responsabilité des entreprises, instaure des clauses sur le droit du travail qui se fondent sur les principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales et sur la déclaration tripartite de l'OIT sur les relations entre les multinationales et la politique sociale, que les entreprises de l'UE sont tenues de respecter ;
- respecte et soutienne activement les dispositions des principales conventions du travail dans ses politiques d'approvisionnement et d'appel d'offres ;
- suive activement la mise en œuvre des conventions du travail nécessaires pour son système spécial de préférences généralisées (SPG+) et prenne des mesures qui garantissent l'application de ces conventions ;
- dans le cadre de ses politiques de coopération au développement, alloue les ressources nécessaires au développement et à l'extension des systèmes de protection sociale ; qu'elle renforce les capacités institutionnelles afin d'appliquer les conventions du travail de l'OIT et permette aux syndicats et à d'autres acteurs de la société civile de participer pleinement au contrôle du respect de ces conventions par les employeurs et par les institutions publiques et privées ;
- dans le cadre de son engagement envers l'égalité entre les hommes et les femmes, apporte des changements législatifs et initie et favorise des programmes d'action positive visant à promouvoir l'égalité sur le lieu de travail et la stricte application des Conventions 100 et 111 de l'OIT (relatives respectivement à l'égalité de rémunération et à la discrimination).

Financement du développement

Ce sont essentiellement des ressources nationales qui financent le développement. Le Consensus de Monterrey signé en mars 2002 et révisé lors de la Conférence de Doha de décembre 2008 fixe comme objectifs de « mobiliser et utiliser plus efficacement les ressources financières (...) pour éliminer la pauvreté, améliorer la situation sociale et élever le niveau de vie, et protéger l'environnement. » Mais une fois encore, la réalité est tout autre : les statistiques montrent que les transferts financiers ne se font pas du Nord vers le Sud, mais qu'il y a au contraire un immense flux net de capitaux du Sud vers le Nord.

Les retards pris dans la réalisation des OMD, qui vont coûter la vie à des dizaines de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants, peuvent être partiellement imputés au manque de volonté politique et à l'incapacité de nombreux gouvernements du Nord et du Sud d'allouer les ressources financières nécessaires à l'avènement du développement.

La réaction internationale devrait être nettement plus vigoureuse pour relever ce défi. C'est pourquoi nous demandons instamment aux députés européens de veiller à ce que :

- les politiques fiscales favorisent une égale redistribution des richesses en accordant une attentiou particulière aux plus pauvres. Pour atteindre cet objectif, l'UE doit mettre un terme à une concurrence fiscale exagérée qui amenuise les ressources publiques. L'UE doit promouvoir le même genre de politiques au plan local et mondial ;
- la lutte contre l'évasion fiscale soit renforcée au travers de la transparence financière et d'une meilleure coopération entre les autorités fiscales des États membres de l'UE et des pays tiers ;
- des mécanismes originaux de financement du développement s'ajoutent aux fonds existants, qu'ils soient rendus obligatoires pour la communauté internationale et par conséquent coordonnés par les instances des Nations unies. Ces sources originales devraient être affectées à la production de biens publics de par le monde et à la promotion des droits humains fondamentaux ;
- l'UE redéfinisse ses critères de viabilité de la dette afin de promouvoir l'élaboration d'objectifs de développement plutôt que le remboursement de la dette et qu'elle appelle ses États membres à annuler massivement les dettes de tous les pays en développement sans assortir cette annulation de conditionnalités économiques.

Migration et développement

D'une façon ou d'une autre, la migration forcée des populations peut être imputée à la pauvreté et aux inégalités socio-économiques ; que ce soit à la suite d'un conflit, de la famine, de catastrophes naturelles, de persécutions ou d'un accès inéquitable aux ressources naturelles. En matière de migration, l'Europe doit adopter des politiques globales, cohérentes et basée sur les droits, respectueuses des droits des migrants et de ceux de leur pays d'origine.

Nous demandons aux députés européens de faire pression sur l'UE pour qu'elle prenne des mesures dans les domaines suivants :

- les problèmes de migration doivent être clairement dissociés des problèmes de sécurité. Cela ne pourra se faire qu'au prix d'une meilleure coordination et d'une meilleure coopération entre les différentes sphères politiques en charge de la migration, y compris les sphères du développement, de l'emploi et des affaires sociales, de l'éducation et de la sécurité. L'UE devrait également veiller à écouter le point de vue des migrants avant de prendre des décisions politiques sur les questions de migration.
- les pays en développement ont besoin de leurs travailleurs les plus qualifiés. Sans dénier à quiconque le droit d'émigrer, les politiques européennes qui font appel à de la main-d'œuvre étrangère devraient éviter de favoriser l'exode des cerveaux, surtout dans le domaine de la santé et de l'éducation. Les initiatives prises par l'Union, comme la proposition de création d'une carte bleue, devraient être élaborées en concertation étroite avec les pays en développement concernés et en particulier avec leurs organisations de la société civile. Des mesures équilibrées et ayant l'assentiment des deux parties devraient être prises pour faciliter la mobilité internationale des travailleurs ; dans le même temps, l'UE devrait consentir des investissements qui assurent l'accès à l'éducation supérieure et de meilleures conditions de travail pour un nombre plus élevé de personnes dans les pays d'origine.
- L'intégration des migrants dans l'UE devrait reposer sur les principes d'égalité, de participation et de respect des droits fondamentaux. Qui dit intégration, dit responsabilités et droits réciproques et mutuels. Il convient de promouvoir la diversité comme un facteur positif pour la société européenne. Les stratégies européennes et nationales devraient aider les migrants à participer sur un pied d'égalité à la vie économique, sociale et culturelle du pays d'accueil. La politique de l'UE devrait intégrer la notion de migration circulaire.
- Le total des sommes renvoyées par les migrants vers leurs pays d'origine est plus élevé que le budget d'APD cumulé des États membres de l'UE. Compte tenu des commissions élevées

(entre 13 et 20%[3]) prélevées par les banques officielles, les migrants envoient souvent leur argent par des moyens détournés, informels et peu fiables. L'UE devrait faire en sorte que les migrants puissent passer par les canaux officiels de transfert d'argent à des tarifs abordables.

- L'argent du développement ne peut être utilisé pour résoudre les problèmes de migration ni être inféodé à la politique de migration. Les fonds alloués aux pays de transit et d'origine pour vérifier les flux migratoires ne contribuent pas à éliminer les causes profondes de la pauvreté et des inégalités et ne devraient par conséquent pas être assimilés à de l'aide au développement.

Développement humain et social

La meilleure façon d'aider les populations à jouir pleinement de leurs droits, c'est d'investir dans le développement humain et social. Le Consensus européen pour le développement, qui a été adopté pour tous les États membres, entérine ce principe en donnant la priorité aux objectifs du Millénaire pour le développement et en insistant lourdement sur le développement humain et social. La réalité de la politique européenne est toutefois bien éloignée de la théorie.

Nous demandons instamment aux députés européens de veiller à ce que :

- Dans ses actions, l'UE donne la priorité aux domaines qui sont essentiels pour la réalisation des OMD, notamment l'égalité entre les hommes et les femmes, l'accès aux services sociaux de base, la santé et l'éducation, surtout pour les plus vulnérables. Pour atteindre les OMD, l'UE se doit de contribuer à la réalisation des droits sociaux pour réduire les inégalités et promouvoir le développement durable.
- la Commission européenne soit tenue de rendre des comptes au Parlement européen pour n'avoir pas alloué, contrairement à ce que celui-ci lui avait demandé, 20% de l'APD européenne aux services sociaux de base.
- l'UE prévoie et alloue des ressources durables au problème du VIH/sida et qu'elle mette ces ressources en œuvre. L'UE doit instaurer des mécanismes qui lui permettent d'associer les personnes qui vivent avec le VIH et le sida, les associations féminines, les groupements d'enfants et les populations vulnérables à son dialogue politique et à sa programmation par pays. L'UE devrait financer et mettre en œuvre des programmes qui renforcent et favorisent des approches participatives au sein de ces communautés.

Soixante-dix millions d'enfants parmi les plus pauvres et les plus marginalisés de la planète continuent d'attendre à la porte des écoles, alors que la prise en charge de la petite enfance, les cours d'alphabétisation pour adultes et les programmes de formation des jeunes sont un luxe que ne peuvent se permettre la plupart des pays pauvres. Le Parlement devrait veiller à ce que l'UE ne se défausse pas de son engagement à accroître l'aide accordée à l'éducation.

[3] Migration et Development, Myths et Facts, 4th Joint EPC-KBF Migration Dialogue: http://www.epc.eu/en/er.asp?AI=379&LV=293&PG=ER/EN/detail&TYP=ER&see=y&t=2

Quantité et qualité de l'aide publique au développement

L'Union européenne fournit la plus grosse partie de l'aide au développement dans le monde ; c'est donc à elle d'assurer le leadership de la lutte contre la pauvreté mondiale et de veiller à un engagement fort, éclairé et actif de la société. Dans son cadre juridique, l'UE a déjà inscrit l'éradication de la pauvreté parmi les objectifs de sa coopération au développement. L'UE s'est clairement engagée non seulement à accroître la quantité, mais aussi la qualité de l'aide. Jusqu'ici, cependant, l'UE n'a pas honoré sa promesse.

Les dernières tendances dans les États membres indiquent qu'ils ne parviendront péniblement à atteindre un niveau d'APD équivalent à 0,56% de leur PIB d'ici 2010 et de 0,7% d'ici 2015 qu'au prix d'un redoublement drastique de leurs efforts. En outre, les gouvernements européens continuent de gonfler artificiellement leurs chiffres d'aide en comptabilisant les sommes allouées à l'allégement de la dette, à la formation des étudiants étrangers et à l'aide aux réfugiés en Europe.

L'Union européenne s'est défini des objectifs clairs en matière de coopération au développement, à savoir l'éradication de la pauvreté et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. L'aide ne peut être considérée comme effective que si elle contribue à ces objectifs. Étant donné que 70% des personnes en situation de pauvreté sont des femmes et des filles, la politique et les actions de développement de l'UE devraient s'employer activement à résoudre les problèmes d'égalité entre les hommes et les femmes.

L'Union européenne a la volonté et l'occasion d'être un chef de file de l'amélioration de l'efficacité de l'aide. En tant que signataire de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, elle a souscrit à un ensemble de principes pour lesquels elle a développé diverses politiques et instruments de mise en œuvre.

L'agenda de l'efficacité de l'aide n'est pas qu'une question de mesures techniques, mais aussi politiques. Une aide plus efficace passe nécessairement par une amélioration de la transparence, de la responsabilité et du respect envers une véritable appropriation démocratique.

Le respect des engagements internationaux – les objectifs du Millénaire pour le développement, un niveau d'APD équivalent à 0,7 % du PNB, la Déclaration de Paris – ne peut se faire sans le soutien de la population européenne. C'est l'éducation au développement qui donne aux Européens le moyen de soutenir activement l'amélioration qualitative et quantitative de l'aide.

Sentinelle démocratique de l'UE, le Parlement européen est le mieux placé pour veiller à ce que l'UE honore ses engagements en matière de volumes d'APD et d'efficacité de l'aide, et pour qu'elle soit le chef de file de l'avancement de ces dossiers. Le Parlement devrait appeler l'UE à donner la priorité aux actions qui visent les domaines essentiels à la réalisation des OMD : l'emploi et le travail décent, l'égalité entre les hommes et les femmes et l'accès aux services sociaux de base, notamment à la santé et à l'éducation, surtout pour les populations les plus vulnérables.

Nous demandons aux députés européens de veiller à ce que l'UE :

- monte en puissance pour atteindre un niveau d'APD équivalent à 0,7% du PNB d'ici 2015 ou avant (sans comptabiliser l'allégement de la dette et d'autres postes qui ne sont pas de l'aide), d'allouer 50% de cette augmentation à l'Afrique subsaharienne et de publier un calendrier de mise en œuvre obligatoire d'une année sur l'autre ;
- réaffirme son engagement vis-à-vis de l'appropriation démocratique, de la responsabilité et de la transparence, qui sont au cœur de l'efficacité de l'aide, et veille à ce que la voix et les

préoccupations des citoyens soient au centre des processus et des plans de développement nationaux, régionaux et locaux ;

- réduise progressivement toutes les conditionnalités économiques liées à l'aide et passe avec les pays partenaires des accords contractuels, à responsabilité réciproque, basés sur des critères définis localement ; qu'elle délie toute l'aide communautaire accordée aux pays tiers, y compris l'aide alimentaire et l'assistance technique, et qu'elle réforme cette assistance pour qu'elle soit totalement mue par la demande et totalement alignée sur les stratégies nationales ;
- place les droits humains, l'égalité entre les hommes et les femmes, les droits de l'enfant, la justice sociale et l'environnement durable au cœur de ses politiques, sachant que ces principes ne figurent pas dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide ; s'engage à fixer de nouveaux objectifs communautaires qui montrent de quelle manière elle compte suivre une approche du développement basées sur les droits humains dans ces domaines ;
- alloue 3% de l'APD à l'éducation au développement et à la sensibilisation du public européen, comme le recommande le Rapport sur le développement humain 1993 du PNUD.

Responsabilité démocratique

Le cadre financier et institutionnel de l'UE promeut la responsabilité démocratique et la transparence et assure une meilleure participation des organisations de la société civile et des citoyens à la définition et à la mise en œuvre des politiques.

L'UE devrait améliorer radicalement sa responsabilité démocratique, à la fois envers les citoyens européens et ceux des pays en développement. Le Parlement européen et la société civile sont des acteurs clé à cet égard. La responsabilité démocratique est nécessaire à la consolidation d'institutions européennes responsables et transparentes, à des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques responsables envers les citoyens européens, et envers ceux qui, dans le Sud, sont directement affectés par les politiques européennes.

De nouvelles capacités devront étayer la responsabilité démocratique du Parlement européen en matière de contrôle de l'usage des ressources communautaires allouées au développement. C'est à la commission du développement du Parlement européen qu'il devrait incomber en premier lieu de superviser la coopération au développement communautaire dans toutes les parties du monde, et de garder un œil sur les autres sphères de l'action extérieure pour s'assurer que les politiques sont cohérentes au regard du développement durable.

Le budget communautaire devrait être dépensé de manière transparente et responsable si l'on veut qu'il soit efficace et s'assurer le soutien des citoyens de l'Union.

Société civile

La démocratie ne peut fonctionner que dans des sociétés ou chaque citoyen peut pleinement participer aux processus décisionnels. L'UE doit être plus inclusive, de sorte que ses citoyens et ceux qui vivent dans des pays tiers mais qui sont directement affectés par les politiques européennes puissent davantage participer à la définition de ces politiques.

Avec leur ancrage profond (dans les communautés) et large (par-delà les frontières, via les coalitions, les alliances et les réseaux régionaux et mondiaux), les organisations de la société civile constituent un mécanisme important qui permet aux citoyens de s'organiser, de participer au débat politique et de demander des comptes à leur gouvernement. Elles sont le trait d'union ou l'intermédiaire entre les citoyens et leurs institutions politiques. Il n'est donc de démocratie saine sans société civile forte.

Une société civile européenne dynamique, formée de citoyens actifs et responsables est en outre une condition préalable à l'avènement de politiques européennes cohérentes et de la justice mondiale. L'éducation globale et l'éducation au développement sont donc vitales pour une meilleure sensibilisation aux défis de développement car elles permettent aux Européens de mieux appréhender les causes et les conséquences des interdépendances internationales, elles leur donnent le moyen de faire pression sur leur gouvernement pour qu'ils adoptent des politiques qui ne portent pas préjudice et elles les incitent à adopter eux-mêmes un style de vie durable.[4]

Ces dernières années, les problématiques de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme ont réduit la marge de manœuvre des OSC et leur capacité à exercer leurs droits ; de nouvelles exigences en matière de rapports et de financement ont en outre été imposées aux OSC européennes, ce qui a rejailli sur leurs partenariats avec leurs homologues du Sud.

[4] Voir à ce sujet le « Consensus européen pour le développement : le rôle de l'éducation au développement et de la sensibilisation » : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/PUBLICATION_CONSENSUS_FR-067-00-00.pdf

À la lumière de ces changements, il devient urgent de renforcer le partenariat entre le Parlement européen et la société civile (européenne), d'établir un dialogue et d'instaurer entre la société civile et les institutions européennes des méthodes de travail communes basées sur une appropriation commune, une collaboration intelligente et le respect mutuel.

Nous demandons instamment aux députés européens :

- de se saisir de la revendication de responsabilité démocratique en associant pleinement la société civile à la consolidation de la gouvernance démocratique ;
- d'améliorer la responsabilité et la gouvernance de l'UE en laissant les gouvernements des pays partenaires et la société civile d'Europe et du Sud avoir un droit de regard sur les processus politiques communautaires ;
- de veiller à ce que le Parlement initie un rapport sur l'éducation au développement et la sensibilisation et leur rôle dans la mise en œuvre du Consensus européen pour le développement, en y associant notamment les commissions parlementaires concernées (notamment la commission DEVE). Ce rapport devrait souligner le rôle effectif et potentiel de l'éducation au développement et de la sensibilisation dans l'éducation formelle et informelle et dans l'apprentissage tout au long de la vie en Europe.

Les réformes institutionnelles et le budget de l'UE détermineront dans une large mesure si la coopération au développement européenne pourra ou non atteindre son objectif d'éradication de la pauvreté. Le Parlement européen doit veiller à ce que l'opinion des citoyens soit prise en compte.

Réformes institutionnelles

Tout futur cadre institutionnel devrait confirmer que l'éradication de la pauvreté est un objectif premier de la politique de développement communautaire et que les actions menées au titre de l'action extérieure de l'UE doivent être dans le droit fil des objectifs de développement, comme le prévoit le Consensus européen pour le développement.[5]

Nous demandons instamment aux députés européens de veiller :

- au respect de la place et des objectifs spécifiques de la coopération au développement, qui doit être une politique indépendante au sein de l'Union européenne. En d'autres termes, la politique de développement doit tenir un discours fort dans les relations extérieures de l'UE, fonctionner à l'aune de ses propres principes, objectifs, institutions et instruments et être sur le même pied que la politique étrangère, la politique commerciale et la politique de sécurité. On peut arriver au même résultat en ayant un Commissaire en charge du développement qui est l'égal du Haut représentant et qui est en mesure de défendre les intérêts de la politique de développement communautaire au sein du Collège des Commissaires et devant le Conseil. Ce Commissaire devrait avoir son mot à dire non seulement eu égard à la formulation et au financement des politiques de développement mais aussi en ce qui concerne leur mise en œuvre afin de mettre un terme aux incohérences qui résultent du hiatus qui existe dans la structure actuelle entre l'élaboration des politiques et leur application.
- à ce que la configuration institutionnelle de l'UE propose une approche cohérente et efficace de la coopération au développement et des pays en développement, qui conjugue harmonieusement élaboration, programmation et mise en œuvre des politiques ;

[5] Le Consensus européen pour le développement de 2005 est une déclaration politique qui illustre la volonté de l'UE d'éradiquer la pauvreté et de construire un monde plus stable et plus équitable.
http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/05/st14/st14820.fr05.pdf

- à ce que l'action extérieure de l'UE tienne pleinement compte des objectifs de développement tout en favorisant une plus grande cohérence entre les divers acteurs et politiques de l'UE ;
- à ce que les instruments juridiques relatifs à la coopération entre l'UE et les pays en développement reprennent les objectifs de la politique de développement communautaire.

Le budget de l'UE

Le réexamen du budget de l'UE, que la Commission européenne effectuera l'année prochaine, est l'occasion unique de veiller à ce que ce budget corresponde à l'ambition de l'UE d'honorer ses engagements, qu'il s'agisse du combat pour un développement durable ou d'aborder les problématiques mondiales comme la pauvreté, le changement climatique et la prévention des conflits.

La structure du futur budget de l'Union doit fournir le moyen de traduire les valeurs et les principes de l'Union en action concrètes. Les instruments juridiques afférents à la coopération entre l'UE et les pays en développement devraient s'inscrire dans le droit fil des objectifs de développement communautaires.

Nous demandons instamment aux députés européens de veiller à ce que :

- la durabilité, en Europe et dans le monde, y compris dans ses dimensions sociales et environnementales, soit l'objectif premier et primordial du nouveau budget de l'UE. Ce budget devrait être conforme aux objectifs de la stratégie de développement durable et donc promouvoir une production et une consommation durables de manière à arriver à une société sobre en carbone ;
- le budget de l'UE promeuve et érige l'éradication de la pauvreté en principe primordial de la coopération internationale de l'UE, y compris dans les sphères du commerce, de l'aide au développement et de l'éducation au développement. Le budget de l'UE devrait intégrer la dimension genre par le biais d'outils budgétaires appropriés ;
- les ressources allouées au développement ne servent pas à financer d'autres politiques extérieures de l'UE (la politique étrangère, la politique de défense ou la politique de sécurité, par ex.).

Éditeur responsable : O. Consolo, CONCORD, 10 sq. Ambiorix, B-1000 Bruxelles. juillet 2008.Ce rapport est cofinancé par l'Union européenne. Les points de vue exprimés dans cette publication ne sont pas forcément ceux de la Commission européenne.

European NGO confederation for relief and development

CONCORD

Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement

AidWatch

Rapport 2009

Résumé du rapport :

Alléger le fardeau: en ces temps de crises, l'aide européenne est plus importante que jamais

1. L'initiative et le rapport AidWatch Initiative

AidWatch est une initiative de CONCORD, la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement. Cette initiative surveille de façon constante les progrès de la qualité et la quantité de l'aide fournie par les Etats membres européens et la Commission européenne (CE) et développe un plaidoyer politique. Le réseau AidWatch est un groupe actif d'experts de la société civile des 27 Etats membres, travaillant ensemble pour tenir responsables les Etats membres de leurs promesses en matière de qualité et de quantité de l'aide.

Un des aspects majeurs de la campagne est le rapport AidWatch publié en mai chaque année qui analyse la qualité et quantité de l'aide des 27 Etats membres et de la Commission européenne. Pour la 4ème fois, les ONG de Développement des 27 Etats membres ont produit ensemble ce rapport AidWatch.

2. Principaux messages du rapport 2009 AidWatch

- **Performance générale de l'Union européenne en matière d'aide officielle**: En 2008, l'Europe a dédié 0,40% de son revenu national brut (RNB) à l'aide. Bien que cela représente une augmentation de 4 milliards €, en réalité, 20 milliards d'euros supplémentaires sont nécessaires au cours des deux prochaines années pour remplir les promesses d'aide faites par l'Union européenne. Si la tendance actuelle se poursuit, 10 pays européens au maximum atteindront leurs objectifs en 2010 en matière d'aide (voir les engagements ci-dessous). Cela signifie que l'Europe n'est pas en bonne voie de fournir les 0,7% du RNB d'aide d'ici 2015, promesse qu'elle a faite en 2002.

- **Aide gonflée**: les chiffres officiels de l'aide dissimulent des quantités importantes « d'aide gonflée". Sur les 50 milliards d'euros que les gouvernements européens ont alloués au titre de l'aide au développement en 2008, près de 5 milliards d'euros sont, en fait, une annulation de dettes, 2 milliards d'euros sont des coûts liés à l'accueil d'étudiants étrangers et près de 1 milliard d'euro des coûts liés aux réfugiés. Lorsque ces chiffres sont soustraits des chiffres officiels de l'Aide publique au Développement (APD), l'aide européenne pour 2008 ne s'élève qu'à 0,34% du RNB global de l'Union européenne, bien loin de l'objectif de 0,56% à atteindre en 2010.

- **Les milliards manquants:** les pays européens vont échouer à fournir € 39 milliards d'aide au développement entre 2006 et 2010 aux pays en développement, à cause des pratiques de « gonflement » artificiel de l'aide et du mauvais ciblage des objectifs.

- **Qualité de l'Aide**: en dépit de toutes les réformes promises au Sommet à Haut niveau d'Accra en 2008, aucun changement significatif n'a été observé et la plupart des donneurs ne parviennent pas à mettre en œuvre leurs engagements. L'aide continue d'être orientée par des bailleurs de fonds en fonction de leurs propres priorités, ce qui déforce l'équilibre du pouvoir et l'appropriation des processus de l'aide par les pays en développement. Bien des questions essentielles à l'efficacité de l'aide telles que l'égalité entre les genres et la transparence sont depuis longtemps sur la liste des préoccupations des pays en développement, mais celles-ci ne sont pas pleinement prises en compte. Les principaux problèmes sont les suivants:

  - l'aide liée aux biens et aux services du pays donneur
  - l'aide n'est pas prévisible
  - les donneurs continuent à lier l'aide au développement à des conditions économiques préjudiciables à cette aide.

- peu de transparence des bailleurs de fonds européens
- l'aide comprend trop d'Assistance Technique. Cette aide est pilotée par les donneurs et pauvrement mise en œuvre.
- une aide qui est de plus en plus utilisée comme un outil politique ne visant pas la réduction de la pauvreté

- **L'aide en ces temps de crises**: les crises financière et alimentaire et la récente crise des prix de l'énergie ont eu un impact dévastateur sur les pays pauvres. Mais il est encore temps de prendre des mesures décisives. Aujourd'hui, l'aide est plus importante que jamais. En ces temps de crise mondiale, l'Europe a la possibilité unique d'avoir un impact énorme sur la vie des plus pauvres du monde et de laisser un héritage de développement qui renverse le cercle vicieux de la pauvreté des familles démunies.

3. AidWatch demande aux gouvernements européens de :

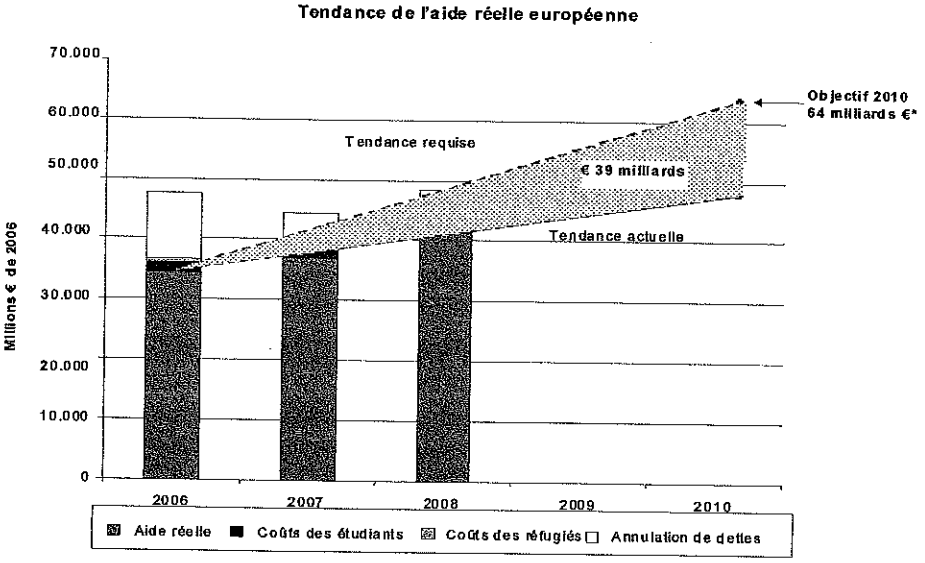
- Atteindre les objectifs quantitatifs de 2010 et de2015 d'aide européenne en termes de ressources véritable d'aide et faire en sorte qu'il n'y a plus d'autres réductions des budgets d'aide à cause à la crise financière.
- Convenir de calendriers contraignants d'année en année qui montrent comment les gouvernements européens vont atteindre les engagements d'aide.
- Arrêter le gonflement des budgets d'aide par l'annulation de dettes, l'incorporation des coûts liés aux réfugiés et aux étudiants.
- Arrêter de négocier un l'élargissement de la définition de l'Aide Publique au Développement afin d'e pouvoir y inclure des éléments qui ne sont pas de l'aide au développement, tels que le financement du changement climatique, la sécurité ou les migrations.
- Démontrer les progrès faits au niveau européen et international pour atteindre les objectifs d'efficacité de l'aide internationale par la mise en œuvre des objectifs du Plan d'Action d'Accra et de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.
- Mettre en pratique leurs engagements de mettre de l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes au centre de la coopération au développement.
- Montrer comment toutes les politiques européennes sont mises en cohérence avec les objectifs de développement, y compris dans les domaines cruciaux du commerce, du changement climatique, des migrations et de la sécurité alimentaire.
- Veiller à ce que les progrès liés aux promesses d'aide aillent de pair avec la réforme du système financier international et du système économique et s'attaquent à des failles qui ont un impact important sur les pays pauvres.

4. Les promesses d'aide européenne

	% APD/RNB	Quand
Objectif collectif de l'UE	0.56%	2010
EU – 15	0.51%	2010
	0.7%	2015
EU – 12	0.17%	2010
	0.33%	2015
Pays ayant les objectifs les plus ambitieux		
Belgique	0.7%	2010
Danemark	0.8%	2010
Espagne	0.7%	2012
Irlande	0.7%	2012
Luxembourg	1%	2010
Pays-Bas	0.8%	2010
Royaume-Uni	0.7%	2013
Suède	1%	2006
Pays ayant refus à la baisse leurs promesses		
Estonie	0.1%	2010
Grèce	0.35%	2010
Lettonie	0.1%	2010

5. Aide fournie par les gouvernements européens

	Aide réelle	Aide déclarée officiellement
2006	€34 milliards	€47.5 milliards
2007	€38 milliards	€46 milliards
2008	€42 milliards	€50 milliards



* Cet objectif de € 64 milliards prend en compte les calculs de l'OCDE révisant à la baisse les volumes d'aide en raison de l'impact de la crise financière sur les économies européennes.
Source: calculs de CONCORD basés sur une base de données en ligne de l'OCDE, OCDE (2009), de la Commission européenne (2009) et une base de données en ligne d'Eurostats.

6. L'inflation de l'aide, pays par pays

Pays	Aide réelle % RNB	Total APD (€m)	Aide gonflée (€m)	Aide réelle (€m)	Atteindront-ils leur objectif de 2010 sans gonfler l'aide?
Luxembourg	0.92%	283	0	283	Probablement
Suède	0.90%	3286	260	3026	Peu probablement
Danemark	0.78%	1941	100	1841	Peu probablement
Pays-Bas	0.75%	4848	341	4507	Oui
Irlande	0.58%	918	4	914	Peu probablement
Belgique	0.43%	1651	165	1486	Non
Finlande	0.42%	790	13	777	Oui
Espagne	0.41%	4635	296	4339	Probablement
Royaume-Uni	0.41%	7919	454	7465	Probablement
France	0.30%	7596	1773	5823	Non
Allemagne	0.28%	9644	2521	7123	Non
Portugal	0.24%	425	39	386	Peu probablement
Autriche	0.20%	1165	608	557	Non
Grèce	0.17%	480	79	401	Non
Italie	0.16%	3081	639	2442	Non
Lituanie	0.13%	41	0.2*	40.8	Probablement
Slovénie	0.12%	51	7	44	Non
République tchèque	0.09%	146	27	119	Peu probablement
République slovaque	0.07%	65	21	44	Non
Lettonie	0.06%	14	0.4*	13.6	Non
Roumanie	0.06%	94	6*	88	Non

Pays où les méthodes de comptage limitent la possibilité d'analyser le gonflement de l'aide			
	APD en % du RNB	Total APD	
Chypre	0.17%	27	Probablement
Malte	0.11%	6	Peu probablement
Estonie	0.09%	14	Peu probablement
Hongrie	0.07%	72	Peu probablement
Pologne	0.08%	264	Non
Bulgarie	0.04%	13	Non

*Les chiffres réels pourraient être plus élevés
Source: calculs de CONCORD basés sur l'OCDE (2009), CE (2009) er l'information fournie par les plateformes nationales

7. Transparence de l'Aide dans l'Union européenne

	Transparence globale *	Quels sont les principaux problèmes
Belgique	Bonne	Les conditions politiques de décaissement ne sont pas divulguées
Danemark	Bonne	Non divulgation des conditions politiques, insuffisance des délais pour la consultation sur les informations disponibles
Estonie	Bonne	Aucun mécanisme d'évaluation mis en place
Irlande	Bonne	Les informations devraient être mises plus facilement à la disposition des pays partenaires
Pays-Bas	Bonne	Niveau de détail des informations disponibles encore insuffisant
Suède	Bonne	Information fournie par le CAD de l'OCDE peu accessible
Royaume-Uni	Bonne	Certaines informations ne sont pas systématiquement mise à disposition et les conditions politiques restent confidentielles
Autriche	Moyenne	L'information n'est pas publiée en temps voulu, et les documents clés tels que les politiques d'aide ou des accords financiers ne sont pas disponibles
Chypre	Moyenne	Pas assez d'information sur les évaluations de l'aide, les procédures et les conditions de passation de marchés publics
République tchèque	Moyenne	Aucune information fournie à l'avance et pas d'évaluation de rapports disponibles
Finlande	Moyenne	Le gouvernement a pris d'importantes décisions en matière de politique de développement sans réellement mener de consultations.
France	Moyenne	Les informations sont fournies de telle manière qu'elles ne sont pas comparables à d'autres sources, les conditions politiques ne sont pas dévoilées.
Allemagne	Moyenne	Pas assez d'information disponible sur les flux d'aide, les procédures de passation de marché publics et les évaluations de l'aide
Lituanie	Moyenne	Peu d'information détaillée disponible et peu d'information fournie ex-ante
Luxembourg	Moyenne	Aucune voie de requête formelle pour demander et obtenir de l'information, l'information sur les conditions de la politique ne sont pas disponible
Pologne	Moyenne	Pas assez d'information et insuffisamment détaillée
Portugal	Moyenne	L'information sur l'aide n'est pas centralisée et l'information détaillée ne peut être obtenue que des ministères et départements individuels
Espagne	Moyenne	L'information fournie au public n'est pas assez détaillée et n'est valable qu'en espagnol, ce qui pose un problème pour se compréhension par les récipiendaires
Italie	Faible	Pauvre collecte de l'information au niveau national et peu d'information disponible
Grèce	Faible	L'accès général à l'information est faible et de se fait pas d'une manière régulière et à temps voulu.
Lettonie	Faible	La transparence est faible et à besoin d'être améliorée, en particulier en ce qui concerne l'aide bilatérale
Bulgarie	Très faible	L'information est très pauvre et il n'y a pas de mécanismes pour une divulgation automatique
République slovaque	Très faible	L'information est très pauvre et il n'y a pas de mécanismes pour une divulgation automatique
Slovénie	Très faible	L'information est très pauvre et il n'y a pas de mécanismes pour une divulgation automatique

* Basé sur un indice compilé grâce à des questionnaires remis aux plates-formes nationales d'ONG. Aucune donnée n'est disponible pour la Hongrie, Malte et la Roumanie.

8. Questions & Réponses

a) Pourquoi l'aide au développement est-il si important en 2009 ?

2009 a toujours supposé être une année importante pour l'aide. C'est l'année juste avant que les gouvernements européens ne doivent atteindre l'objectif à mi-parcours d'allouer 0,56% de leur RNB à l'aide aux pays en développement. C'est un indicateur de progrés très clair. Et pourtant, l'année dernière a vu une infime hausse du budget d'aide annoncé, l'inflation a continué, et maintenant, des coupures en matiére d'aide ont été annoncées par quatre gouvernements européens : l'Italie, l'Irlande, la Lettonie et l'Estonie - ce qui pave la voie pour d'autres donneurs européens une année plus cruciale que jamais pour l'aide.

b) Qui a-t-il de nouveau dans ce rapport ?
Cette année l'importance de l'aide est plus grande que jamais. 2009 a vu la plus grand crise financière mondiale survenir depuis des décennies et l'impact a été le plus dur pour les plus vulnérables. Même dans ces circonstances, les gouvernements européens ne respectent pas leurs promesses faites aux pauvres du monde et aux citoyens de leur propre pays. Le rapport de cette année montre que collectivement, l'Europe n'aura pas fourni 39 milliards de l'aide promise aux pays en développement entre 2006 et 2010.

Il y a aussi un fort gonflement de l'aide et de grandes questions se posent sur le manque de progrès en matière de la qualité de l'aide réalisé par les gouvernements européens, en dépit de leurs belles paroles et des promesses faites lors d'une conférence internationale de haut niveau l'année dernière.

c) D'où vient ce chiffre de €39 milliards ?
C'est la somme du manque à recevoir par les pays en développement, cumulée en comptant les années 2006 à 2010 sur base de la promesse des gouvernements européens d'allouer 0, 56 % du RNB à l'aide.

9. Principaux faits et chiffres:

Sur la pauvreté:

- Près de 40% de la population mondiale vit avec moins de 2 $US par jour. [i]
- Plus de 2,6 milliards de personnes, soit plus de 40 % de la population mondiale, n'a pas accès à services d'assainissement de base, et plus d'un milliard de personnes utilisent encore de l'eau insalubre.
- Les femmes représentent actuellement 70 % de ceux vivant dans la pauvreté et les deux tiers des analphabètes du monde. [ii]
- Les femmes dans les pays pauvres, assurent la production de plus de 60% de la nourriture mais possèdent moins de 2% de la terre.[iii, iv]
- Chaque année, six millions d'enfants meurent de malnutrition avant leur cinquième anniversaire. [v]
- Autour de 27-28 % de tous les enfants dans les pays en développement souffrent d'une insuffisance pondérale ou d'un retard de croissance. [i]

Sur les chiffres de l'aide européenne:

- Si les tendances actuelles demeurent inchangées, les pays européens n'auront pas réussi à fournir d'ici à 2010, 39 milliards d'euro comme promis aux pays en développement en raison de leurs pratiques de gonflement de l'aide et par manque de ciblage des objectifs officiels. Ce montant représente plus de deux fois l'économie estonienne, et serait suffisant pour augmenter d'un quart le revenu journalier de 380 millions d'Africains vivant dans la pauvreté absolue.
- Le 18 février, les économies avancées se sont engagés à soutenir le secteur financier, avec un maximum de 43% de leur RIB. C'est plus de 100 fois la moyenne européenne des niveaux d'APD pour 2008 (0,40%). Plus de150 milliards $ ont été mobilisés pour la Northern Rock et Dexia seul, soit plus du double du montant de l'aide de l'UE en 2008.
- L'an dernier, l'Europe a fourni 0,40% de leur RIB à l'APD. Bien que cela représente une augmentation de 4 milliards € en 2007, dans la réalité, il faudrait une augmentation de plus de 20 milliards € au cours des deux prochaines années pour que l'Union européenne atteigne ses objectifs en matière d'aide.

Sur l'efficacité de l'aide européenne:

- La Commission européenne a elle-même souligné que la perte résultant en la non application de l'agenda de l'efficacité de l'aide représente la somme énorme de 5 à 7 milliards d'euros par an.

Sur la crise financière et alimentaire:

- L'an dernier, à la suite des crises alimentaire et des prix de l'énergie, le nombre de personnes souffrant de faim extrême a augmenté pour la première fois en deux décennies, à hauteur de 100 millions de personnes (soit une augmentation de plus de 10%). [vi]
- La Banque Mondiale prédit que les pays en développement font devoir faire face à un déficit de financement des USA de 270 à 700 milliards de dollars suite à la crise. [vii]

- Un des premiers impacts de la crise sur les pays en développement a été l'effondrement des prix dont une grande partie de leur activité économique dépend. Ces derniers mois, l'emploi a été durement touché: la Sierra Leone a renvoyé chez eux 90% de ses travailleurs du diamant[viii] et en Zambie, un quart des emplois dans les exploitations minières du cuivre ont disparus. [ix]
- La Banque mondiale estime que pour la seule année 2009, la crise financière pourrait entraîner la mort de 200.000 à 400.000 enfants de moins de cinq ans, et si elle continue de plus résulter en plus de 2,8 millions de décès infantiles d'ici à 2015. [x]

10. Contacts

Jasmine Burnley, Coordinatrice de l'initiative AidWatch
jasmine.burnley@concordeurope.org - Tel: +32 (0)2 743 87 64

Javier Pereira, auteur du rapport AidWatch 2009
aidwatch@concordeurope.org - Tel: +32 (0)2 743 8761

Laura Sullivan, en charge du groupe Media de AidWatch, et chargée des medias à ActionAid
laura.sullivan@actionaid.org - Tel: +32 (0) 25032422

---

[i] Shah, A. (2009) Faits et Statistiques de la pauvreté. Disponible sur: http://www.globalissues.org/article/26/poverty-facts-and-stats

[ii] FNUAP (2008) État de la population mondiale 2008. United Nations World Population Fund, New York

[iii] Heyzer, N. (2003) Promotion d'une approche intégrée du développement rural dans les pays en développement pour l'éradication de la pauvreté et du développement durable. Discours de Mme Noeleen Heyzer, Directrice exécutive de l'UNIFEM prononcé à l'occasion de la session informelle de dialogue économique et social en préparation pour le Segment de haut niveau de 2009 de l'ECOSOC, New York, 24 mars 2003

[iv] FAO, Les femmes et la sécurité alimentaire. http://www.fao.org/focus/e/women/sustin-e.htm

[v] Nations unies. Faits saillants sur la pauvreté: http://www.unmillenniumproject.org/resources/fastfacts_e.htm

[vi] Blas, J. (2008) Une autre année de crise alimentaire menace, affirme la FAO. Financial Times, 6 novembre 2008

[vii] Banque mondiale (2009) nager à contre-courant. Banque mondiale, Washington DC

[viii] Source: recherche d'Oxfam sur l'évaluation initiale de l'impact de la crise économique mondiale sur les pays en développement

[ix] ODI (2009) La crise financière mondiale et les pays en développement. Avant-projet de synthèse des dix rapports par pays. Overseas Development Institute, Londres

[x] Banque mondiale (2009) La crise financière mondiale: évaluation de la vulnérabilité des femmes et des enfants. Banque mondiale, Washington DC

European NGO confederation for relief and development

CONCORD

Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement

AidWatch

♫ Paroles, des paroles, des paroles ♫

Alors que les ministres européens du Développement se réunissaient ce 18 mai à Bruxelles, les ONG européennes ont organisé sous leur fenêtre un concours « eurovision » de l'aide. Le but ? Nominer le meilleur et le pire donneur d'aide parmi les Etats Membres de l'Union européenne.

Un nouveau rapport de CONCORD, appelé « Alléger le fardeau » démontre que les gouvernements européens n'atteindront pas leurs objectifs d'aide aux pays en développement d'ici 2010 si aucune action sérieuse n'est prise rapidement.

Les inquiétudes des ONG européennes se sont exprimées aujourd'hui lors de ce concours « Eurovision » de l'aide par des chansons telles que « It's a rich man world » d'Abba. Quatre pays ont concourus au titre de meilleur et de pire donneur d'aide. Les chanteurs, portant les masques des chefs d'Etat de la Suède, l'Espagne, l'Autriche et l'Italie ont affronté un jury représentant les citoyens d'Europe et des pays en développement. La Suède et l'Espagne s'en sont tirées avec les honneurs à l'inverse de l'Italie et de l'Autriche huées pour leur piètre prestation en matière d'aide au développement.

"Des paroles, des paroles, encore des paroles .... Tout ça est très gentil mais tenir ses engagements est plus important et vital pour les pauvres que des promesses. De pays comme l'Italie, nous attendons moins de paroles et plus d'actions pour lutter contre la pauvreté" a dit Noerine Kaleeba, citoyenne Ougandaise et Présidente d'ActionAid.

"Une véritable solidarité avec les pays pauvres nécessite que les gouvernements européens prennent des mesures et respectent leurs promesses en matière de développement. Il faut qu'ils arrêtent de gonfler artificiellement les chiffres de l'aide et de soutenir des politiques ayant un impact négatif sur les pays en développement" a ajouté Javier Pereira, le rédacteur du rapport de CONCORD sur les chiffres réels de l'aide.

Pour leur performance en matière d'aide, les gouvernements européens suivants ont obtenu:

- 10 points : la Suède a gagné le prix du meilleur donneur d'aide car aucun autre gouvernement de l'Union européenne n'a donné une plus grande proportion de son revenu national à l'aide au développement. Cependant, elle n'a pas obtenu le maximum de 12 points car elle compte comme aide des dépenses liées à la lutte contre le changement climatique et aux réfugiés.
- 8 points pour l'Espagne. M. Zapatero, le chef du gouvernement, a augmenté le niveau de l'aide espagnole en 2008, mais il est encore loin des objectifs fixés.
- 4 points pour l'Autriche qui a réduit son niveau d'aide et compté des annulations de dette comme de l'aide.
- 0 point pour l'Italie qui fait la pire performance en matière d'aide avec la plus petite proportion de revenu national pour l'aide au développement (0,2%). Elle s'apprête à réduire encore davantage son aide en 2009.

CONCORD qui représente plus de 1600 ONG européennes à travers l'Europe, demande aux gouvernements de l'Union européenne réunis à Bruxelles aujourd'hui, de tenir leurs promesses, d'arrêter de gonfler les chiffres de l'aide et de mettre un terme à toute nouvelle coupe budgétaire.

---------- FIN ----------

Contacts

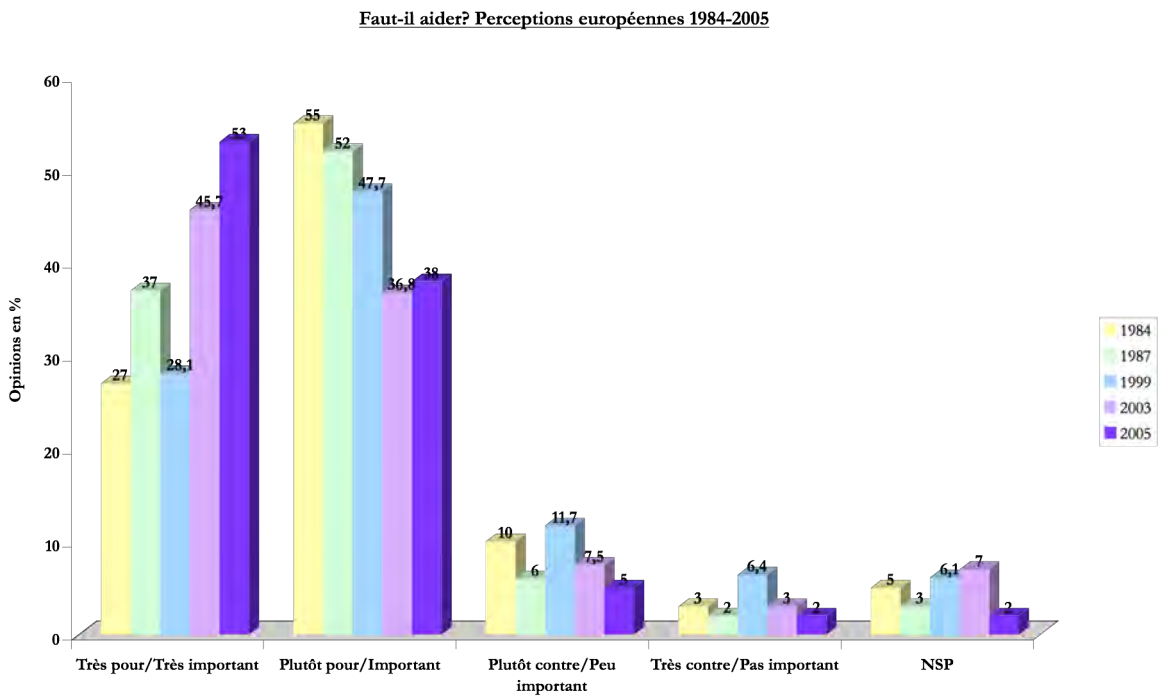
Jasmine Burnley, coordinatrice AidWatch, + 32 (0) 2 743 87 64, jasmine.burnley@concordeurope.org
Javier Pereira, rédacteur du rapport AidWatch, + 32 (0) 2 743 87 61, aidwatch@concordeurope.org
Laura Sullivan, contact presse, ActionAid, +32 (0) 485 781255, laura.sullivan@actionaid.org

Note au rédacteurhttp://

- **Plus d'information sur le site de CONCORD** www.concordeurope.org: **Photos** de « l'Eurovision de l'aide », **vidéo** dès 16h ce 18 mai, témoignages vidéo, dossier de presse, citations, rapport et résumé sur la réalité de l'aide, questions et réponses, autres rapports sur l'impact de la crise.
- **Les chansons jouées le 18 mai:**
  - Espagne: 'No tengo dinero' chantée par un activiste portant le masque du Premier ministre **Zapatero**
  - Autriche: "Immer auf die Kleinen" chantée par un activiste portant le masque du Chancelier **Faymann**.
  - Suède: 'Money, money, money" chantée par un activiste portant le masque du Ministre **Reinfeldt**.
  - Italie: Parole parole parole" chantée par un activiste portant le masque du Premier ministre **Berlusconi**.
- **CONCORD** est la confédération européenne des ONG d''urgence et de développement. Ses associations nationales et ses réseaux représentent plus de 1600 ONG soutenues par des millions de citoyens européens: www.concordeurope.org . CONCORD fait partie de l'Action mondiale contre la pauvreté.

ANNEXE XXX : OPINION PUBLIQUE EUROPÉENNE ET DÉVELOPPEMENT

Un soutien populaire consistant…[83]

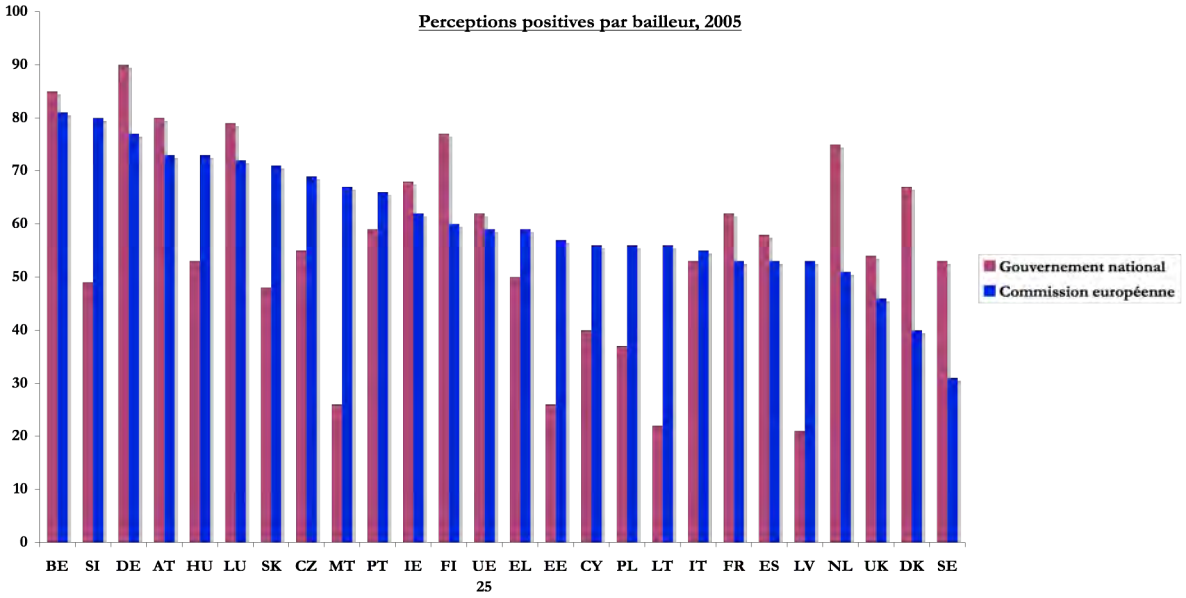


… mais une ignorance profonde[84] :

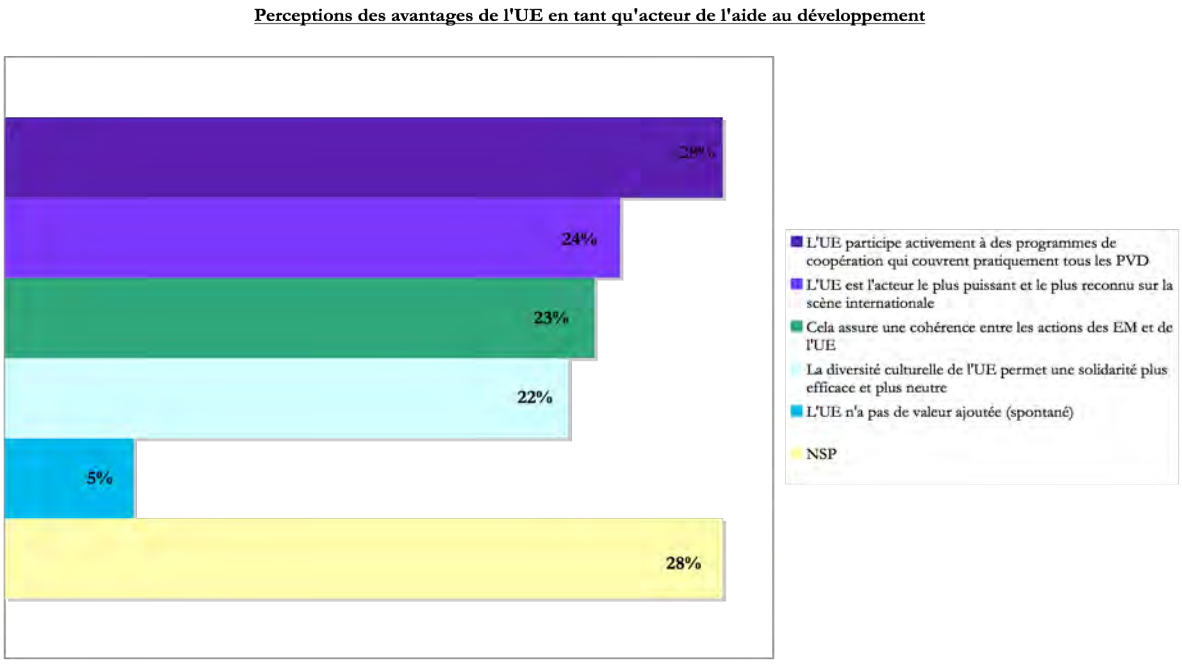
Avez-vous déjà entendu parler…	Oui, je sais ce que c'est (en %)	Oui, mais je ne sais pas exactement de quoi il s'agit (%)	Non (%)	NSP (%)
Des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ?	**4**	**14**	**80**	**2**
Extrêmes du spectre UE 27	8 (DK, NL) 1 (CY)	SE (34) 5 (CY)	58 (SE) 88 (CY, FR)	8 (RO) 0 (FR)
Du Consensus européen pour le développement ?	**6**	**19**	**73**	**2**
Extrêmes du spectre UE 27	11 (DE) 3 (NL, CY, LV)	33 (SK) 10 (UK , CY)	59 (SK) 84 (UK)	10 (RO) 0 (PT, EL, BE)

[83] Sources : « Les Européens et l'aide au développement », *Eurobaromètre spécial*, n°21, 1984, 135p ; « Les Européens et l'aide au développement en 1987 », *Eurobaromètre spécial*, n°37, 1988, 102p ; « Les Européens et l'aide aux pays en développement », *Eurobaromètre spécial*, n°50.1, 1999, 67p ; « L'aide aux pays en développement », *Eurobaromètre spécial*, n°58.2, 2003, 98p ; « *Attitudes envers l'aide au développement* », *Eurobaromètre spécial* , n°222, 2005, 163p.
[84] Source : *Eurobaromètre spécial* , n°222, 2005, p.34.

Des perceptions relativement positive de l'action de la Commission…[85]



…et de la valeur ajoutée potentielle de l'Union[86]



---

[85] Source : *Eurobaromètre spécial* , n°222, 2005, p.34.
[86] Source : "Les Européens et l'aide au développement". *Eurobaromètre spécial* n°280, juin 2007, p. 26-27.

EUROBAROMETRE

Eurobarometre Special

Commission européenne

L'aide au développement en période de crise économique

Terrain : Mai – Juin 2009

Publication : Octobre 2009

Rapport

Sondage commandité par la Direction générale Développement et coordonné par la Direction générale Communication (Unité « Recherche et Analyse Politique »).

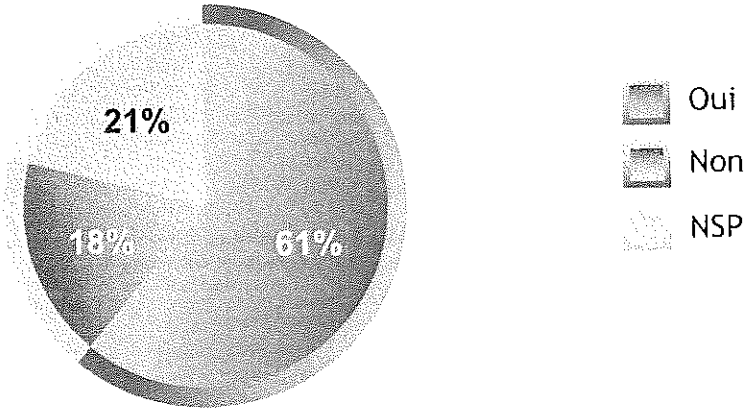
Le présent document ne représente pas le point de vue de la Commission européenne.
Les interprétations et les opinions qu'il contient n'engagent que les auteurs.

3. UNE PERSPECTIVE EUROPEENNE QUI AJOUTE DE LA VALEUR

Une très grande majorité des citoyens de l'UE (61 %) pense que l'Europe peut contribuer positivement au débat mondial sur le développement.

Non seulement les Européens souhaitent en savoir plus au sujet de la coopération au développement, mais ils estiment qu'une perspective européenne apporterait une valeur ajoutée au débat mondial sur le développement. La majorité des personnes interrogées (61 %) s'accordent à dire que l'inscription de la coopération au développement dans la perspective de l'Union européenne apporte une valeur supplémentaire.[8] Quant aux autres, ils sont plus nombreux à être indécis (21 %) qu'à penser que la contribution européenne au débat n'est que de peu de valeur (18 %).

Question: QF9. Pensez-vous qu'une perspective européenne dans le débat international sur le développement constitue une valeur ajoutée ?



Une analyse par pays (voir ci-dessous) révèle d'autres différences dans une perspectives nationale : elle montre que les répondants en Allemagne (34 %), à Chypre (36 %) et en Suède (31 %) sont les plus susceptibles de croire qu'une perspective européenne enrichit le débat sur le développement. Par comparaison, les répondants en Finlande (64 %) et en Pologne (58 %) sont moins positifs, puisqu'ils pensent que l'implication de l'UE est utile, mais seulement dans une certaine mesure. Certains répondants restent indécis. À Malte, par exemple, 60 % des répondants affirment ne pas savoir si la participation de l'UE contribuerait à faire progresser le débat mondial.

[8] QF9 Pensez-vous qu'une perspective européenne dans le débat international sur le développement constitue une valeur ajoutée ?

QF9 Pensez-vous qu'une perspective européenne dans le débat international sur le développement constitue une valeur ajoutée ?

	Oui, tout à fait	Oui, plutôt	Non, plutôt pas	Non, pas du tout	NSP	Total "Oui"	Total "Non"
EU27	18%	43%	14%	4%	21%	**61%**	18%
BE	19%	46%	20%	4%	11%	**65%**	24%
BG	7%	29%	12%	2%	**50%**	36%	14%
CZ	6%	41%	23%	4%	26%	**47%**	27%
DK	20%	48%	18%	5%	9%	**68%**	23%
DE	34%	37%	12%	3%	14%	**71%**	15%
EE	14%	48%	14%	2%	22%	**62%**	16%
IE	25%	38%	10%	1%	26%	**63%**	11%
EL	28%	48%	19%	4%	1%	**76%**	23%
ES	19%	45%	10%	3%	23%	**64%**	13%
FR	18%	42%	14%	4%	22%	**60%**	18%
IT	7%	45%	19%	5%	24%	**52%**	24%
CY	36%	37%	7%	9%	11%	**73%**	16%
LV	5%	34%	20%	3%	38%	**39%**	23%
LT	3%	27%	14%	7%	**49%**	30%	21%
LU	19%	35%	15%	3%	28%	**54%**	18%
HU	12%	36%	15%	4%	33%	**48%**	19%
MT	7%	20%	9%	4%	**60%**	27%	13%
NL	18%	49%	17%	5%	11%	**67%**	22%
AT	14%	45%	23%	5%	13%	**59%**	28%
PL	14%	58%	9%	2%	17%	**72%**	11%
PT	10%	39%	9%	5%	37%	**49%**	14%
RO	16%	36%	9%	2%	37%	**52%**	11%
SI	9%	52%	11%	4%	24%	**61%**	15%
SK	11%	55%	13%	2%	19%	**66%**	15%
FI	10%	64%	16%	2%	8%	**74%**	18%
SE	31%	46%	8%	3%	12%	**77%**	11%
UK	15%	38%	20%	5%	22%	**53%**	25%

pourcentage le plus élevé par pays
pourcentage le plus élevé par item

pourcentage le plus bas par pays
pourcentage le plus bas par pays

Contrairement aux variations par pays, il n'existe pas de grandes différences entre les catégories sociodémographiques, même si l'on peut noter certaines variations.

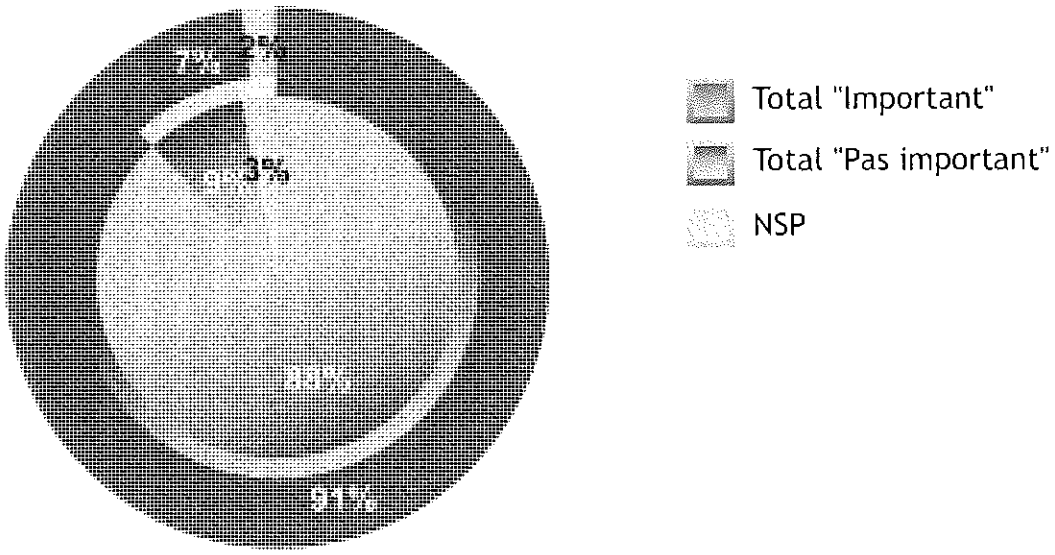
QF9 Do you think there is added value in bringing a European perspective to the global debate on development?

	Yes, definitely	Yes, to some extent	No, not really	No, definitely not	DK
EU27	18%	43%	14%	4%	21%
Education (End of)					
15-	14%	36%	14%	5%	31%
16-19	16%	44%	16%	4%	20%
20+	26%	46%	13%	3%	12%
Still studying	19%	46%	13%	2%	20%
Respondent occupation scale					
Self- employed	20%	44%	16%	4%	16%
Managers	26%	48%	14%	2%	10%
Other white collars	19%	46%	18%	3%	14%
Manual workers	15%	44%	15%	4%	22%
House persons	16%	39%	13%	3%	29%
Unemployed	14%	39%	14%	7%	26%
Retired	18%	39%	13%	4%	26%
Students	19%	46%	13%	2%	20%

4. SOUTIEN AU RESPECT DES ENGAGEMENTS CONTRACTES

Malgré la gravité de la crise économique, le soutien des Européens à la coopération au développement reste fort, puisque 88 % des Européens pensent qu'il est 'important'. 72 % des Européens sont favorables à ce que les engagements d'aide existants en faveur des pays en développement soient honorés, voire excédés. Seuls 7 % des Européens estiment que les niveaux actuels de contribution sont 'trop élevés'. L'opinion publique s'inscrit donc dans la lignée de la devise de l'Union européenne "tenons nos promesses" en matière de coopération au développement. Ces chiffres soulignent la pertinence de l'aide au développement en tant qu'outil permettant d'aider les citoyens des pays en développement.

Question: QF1. Selon vous, est-il très important, plutôt important, pas très important ou pas du tout important d'aider les populations des pays en voie de développement ?



"Camembert" extérieur: Pringtemps 2009
"Camembert" intérieur: Pringtemps 2007

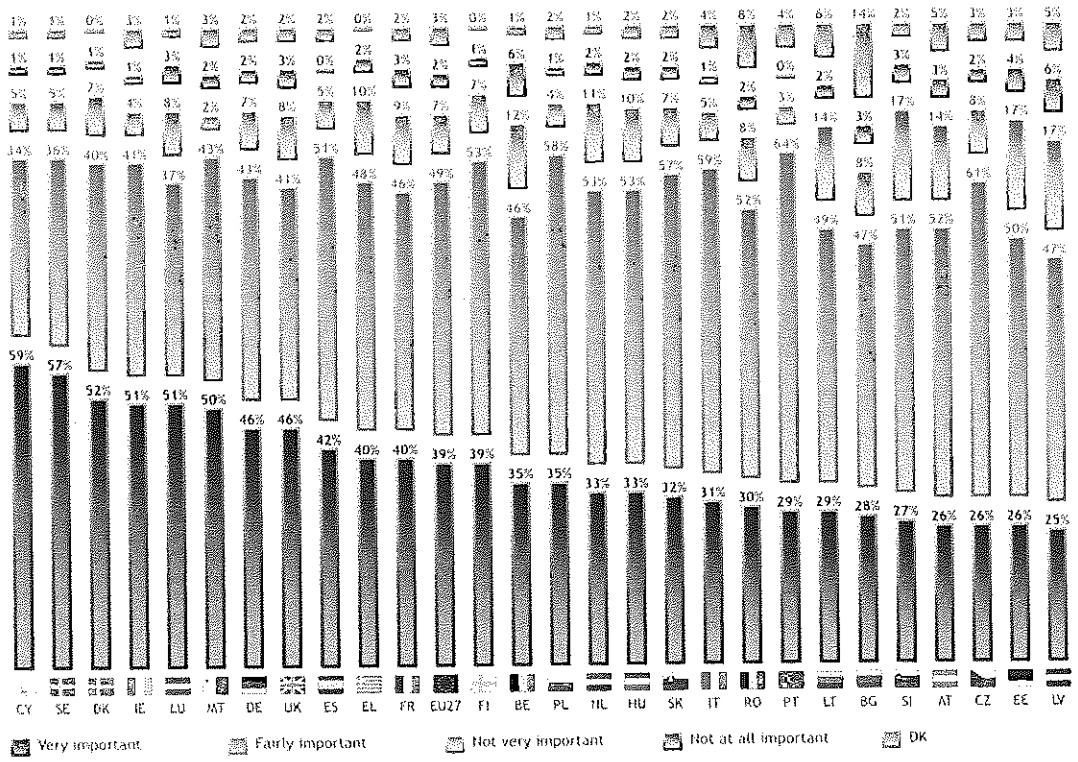
Afin de jauger le soutien du public à la coopération au développement, il a été demandé aux Européens d'estimer l'importance "d'aider les populations des pays en voie de développement". Comme cette opinion a fait l'objet d'études précédentes[9], il est possible d'examiner son évolution dans le sillage de la crise économique. L'on pourrait s'attendre à ce que les préoccupations financières individuelles affectent le niveau de support des citoyens à la coopération au développement international, mais au contraire, la grande majorité des citoyens de l'Union européenne pensent

[9] Eurobaromètre spécial 222 'Attitudes envers l'Aide au Développement' http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_222_fr.pdf

que la coopération au développement est importante (88 %). Ces chiffres ont à peine diminué par rapport à 2004, de 91 % à 88 %.

Malgré la gravité de la crise, les Européens soutiennent toujours largement la coopération au développement. Plus particulièrement, c'est surtout la part des citoyens estimant que l'aide est 'très importante' qui a diminué, passant de 53 % à 39 % depuis 2004. Ce recul est toutefois partiellement compensé par l'accroissement du nombre de répondants estimant que la coopération au développement est 'plutôt importante' (38 % en 2004 contre 49 % en 2009).

Question: QF1. In your opinion, is it very important, fairly important, not very important or not at all important to help people in developing countries?



L'analyse au niveau national permet de distinguer trois groupes de pays.

- Les pays 'les plus favorables' sont ceux dont 88 % au moins des citoyens estiment que l'aide au développement est 'très importante' ou 'plutôt importante'. Ce groupe inclut la Grèce (88 %), le Luxembourg (88 %), l'Allemagne (89 %), la Slovaquie (89 %), l'Italie (90 %), le Danemark (92 %), l'Irlande (92 %), la Finlande (92 %), ainsi que l'Espagne, Chypre, Malte, la Pologne, le Portugal et la Suède (93 % pour chacun de ces pays). Les pays dont le niveau d'aide en termes de pourcentage du PIB est le plus élevé font tous partie de ce groupe. Malgré la crise économique sévère, le soutien du public en faveur de la coopération au développement reste très important en Irlande.

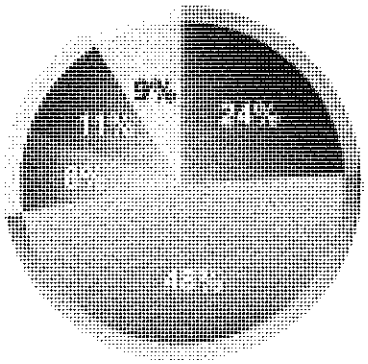
QF1 Selon vous, est-il très important, plutôt important, pas très important ou pas du tout important d'aider les populations des pays en voie de développement ?

	% Total Important	EB 71.2, Mai-Juin 2009 (EU27)	EB 62.2, Octobre 2004 (EU25)	Evolution
HU	86%	73%		+13
PT	93%	88%		+5
SK	89%	85%		+4
EE	76%	74%		+2
CZ	87%	86%		+1
FI	92%	91%		+1
PL	93%	94%		-1
LT	78%	79%		-1
DE	89%	91%		-2
FR	86%	88%		-2
LV	72%	74%		-2
IE	92%	95%		-3
ES	93%	96%		-3
MT	93%	96%		-3
BE	81%	85%		-4
IT	90%	94%		-4
CY	93%	97%		-4
SE	93%	97%		-4
UK	87%	91%		-4
DK	92%	97%		-5
LU	88%	93%		-5
EL	88%	95%		-7
AT	78%	85%		-7
NL	86%	93%		-7
SI	78%	90%		-12
RO	82%	-		-
BG	75%	-		-

Environ 72 % des Européens pensent que l'Union européenne doit au minimum honorer ses engagements à l'égard des pays en développement – dont un tiers (24 %) sont favorables à ce que l'Union aille au-delà de ses promesses. Comme le montre la question ci-dessus, les Européens soutiennent le maintien des transferts d'aide au développement, malgré le revers qui a frappé l'économie mondiale.
Un groupe plus réduit de répondants (19 %) affirme ne pas souhaiter que les engagements soient respectés, soit par une réduction (11 %) soit par un plafonnement (8 %) de l'aide au développement. Une minorité de répondants affirment ne pas avoir d'opinion sur le sujet (9 %).

Question: QF5. L'Union européenne s'est engagée à augmenter le niveau de l'aide au développement qu'elle fournit aux pays en voie de développement. Au vu de la situation économique actuelle, laquelle des propositions suivantes se rapproche le plus de votre opinion ?

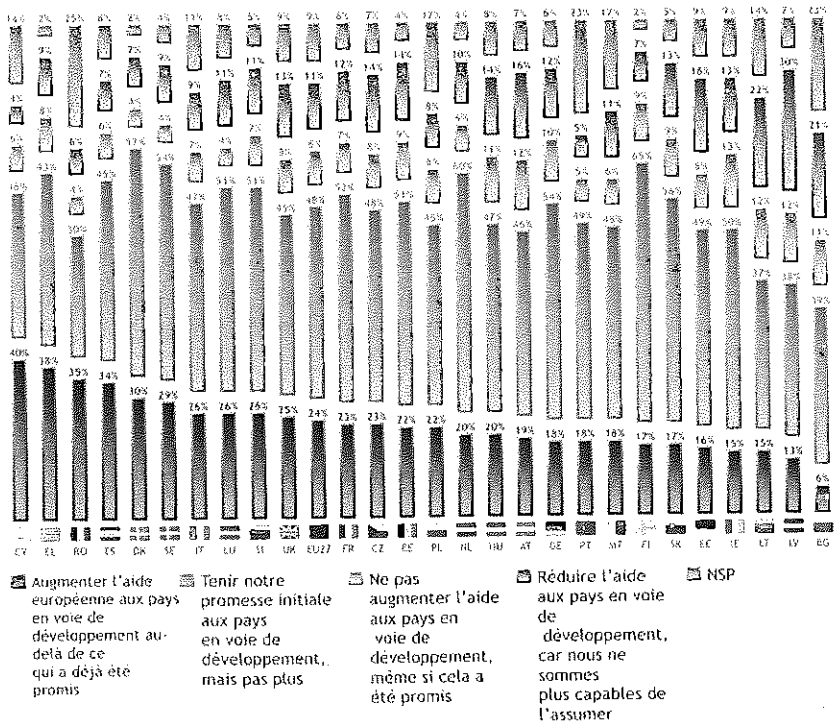
Nous devrions.



- Augmenter l'aide européenne aux pays en voie de développement au-delà de ce qui a déjà été promis
- Tenir notre promesse initiale aux pays en voie de développement, mais pas plus
- Ne pas augmenter l'aide aux pays en voie de développement, même si cela a été promis
- Réduire l'aide aux pays en voie de développement, car nous ne sommes plus capables de l'assumer
- NSP

Question: QF5. L'Union européenne s'est engagée à augmenter le niveau de l'aide au développement qu'elle fournit aux pays en voie de développement. Au vu de la situation économique actuelle, laquelle des propositions suivantes se rapproche le plus de votre opinion ?

Tous droits.



Dans certains pays, la disposition à diminuer l'aide au développement est liée à la situation de l'économie nationale. La Bulgarie[12], la Lettonie et la Lituanie, trois des pays les plus lourdement frappés par la débâcle économique, présentent un taux de plus de 20 % des répondants qui affirment que l'aide doit être réduite. Cependant, malgré une sévère récession en Irlande et en Estonie, une majorité de répondants (respectivement 50 % et 49 %) continue de penser que l'Union européenne devrait au moins respecter ses promesses.

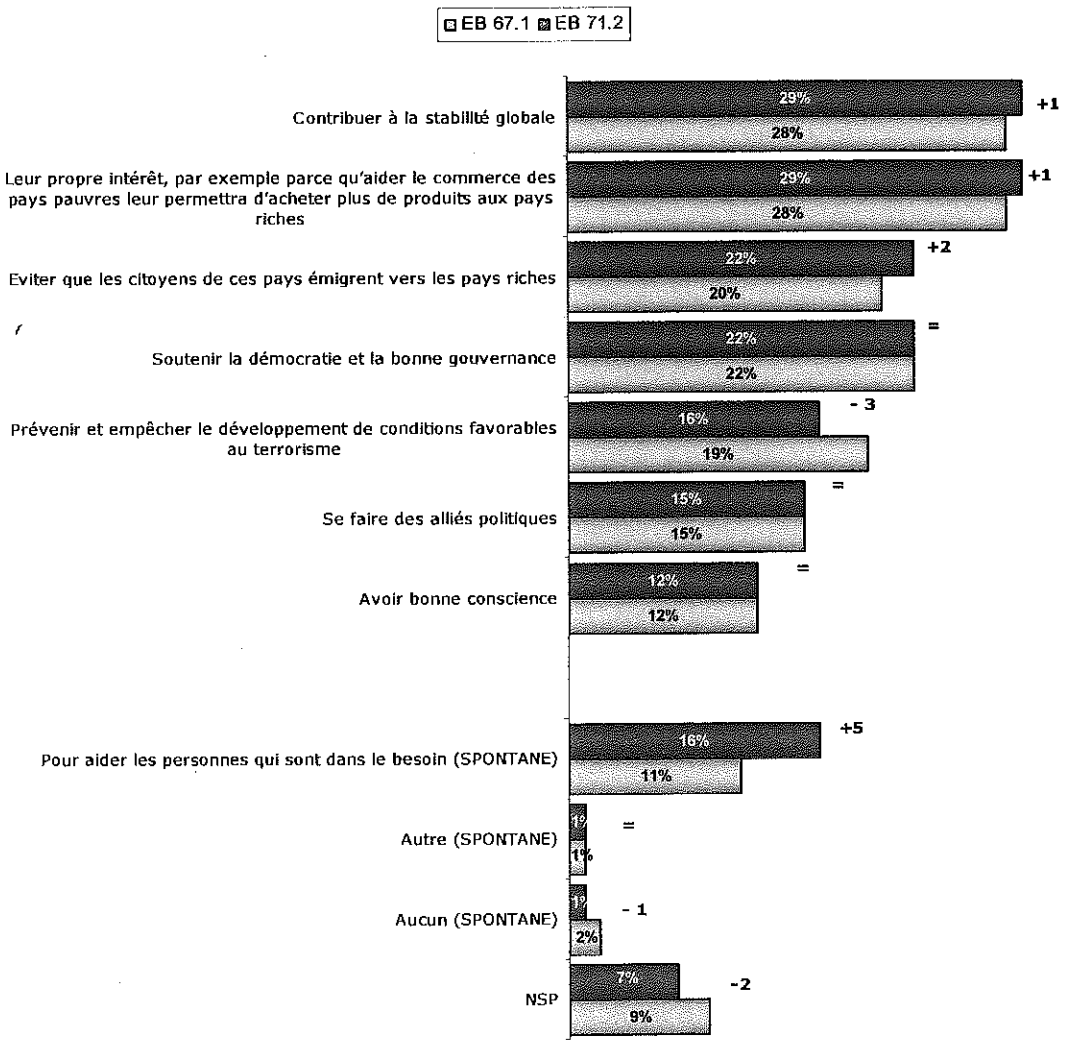
Les proportions les plus élevées de répondants estimant que l'Union européenne doit au moins honorer ses engagements s'observent dans les pays nordiques : la Finlande (65 %), le Danemark (57 %) et la Suède (54 %). Les répondants des Pays-Bas (60 %), de Slovaquie (56 %) et d'Allemagne (54 %) sont également enclins à souhaiter que l'UE tienne ses promesses.

[12] La Bulgarie est le seul État membre de l'Union européenne où une majorité de répondants pensent que l'aide doit être réduite ou plafonnée à ses niveaux actuels, indépendamment des promesses déjà faites.

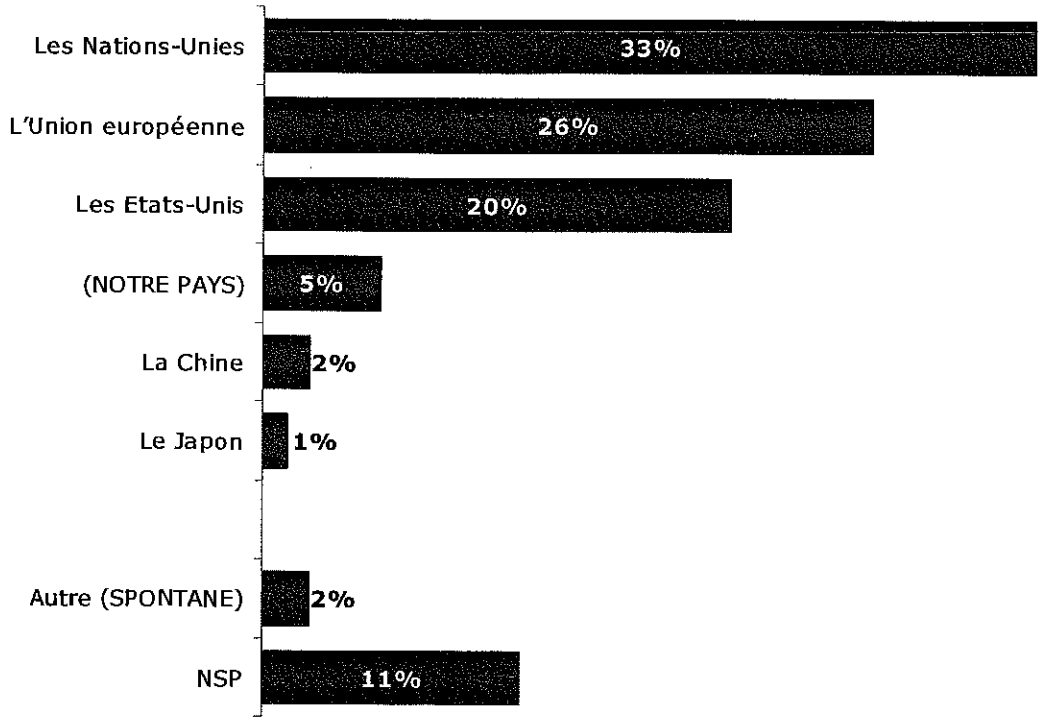
5. UN INTERET PROPRE ALLIE A UN SOUTIEN AUX NATIONS UNIES

Les Européens pensent qu'il est important d'aider les populations des pays en voie de développement, car elles sont confrontées à des défis tels qu'une pauvreté insurmontable. Néanmoins, deux Européens sur trois citent leurs propres intérêts parmi les motivations à l'octroi d'une aide (64 %), à savoir le commerce, le terrorisme, la migration et les relations politiques avec les pays tiers. Malgré cela, un Européen sur trois est d'accord pour dire que les Nations unies sont les mieux placées pour apporter de l'aide aux pays en développement, devant l'Union européenne (26 %) et les États-Unis d'Amérique (20 %).

QF3 Selon vous, quelle sont les deux principales motivations des pays riches pour fournir une aide au développement aux pays pauvres ? (ROTATION – MAX. 2 REPONSES)



QF4 D'après vous, parmi les suivants, qui est le mieux placé pour aider les populations pauvres à se développer ?



Lorsqu'on demande aux personnes interrogées quel est l'organe le mieux placé pour aider les pays pauvres, un tiers affirment qu'il s'agit des Nations unies. L'Union européenne occupe la seconde place (26 %), suivie par les États-Unis d'Amérique (20 %). La Chine est citée par un très faible pourcentage de répondants (2 %). Malgré son importance géopolitique et économique, la Chine n'est pas considérée comme un acteur important en matière d'aide au développement.
Nous notons que les Européens considèrent que les Nations unies sont l'organe le plus à même d'aider les pays les plus pauvres à se développer. Ils considèrent que cet organe est plus approprié que l'Union européenne, qui est pourtant le premier donateur mondial d'aide au développement. Ce résultat porte à croire que les personnes ont tendance à considérer que les organisations "de plus grande taille" sont mieux placées pour aider les pays en voie de développement.
Cette analyse est toutefois limitée par le fait que nous ne savons pas si les répondants répondent sur la base de la légitimité / du mandat ou sur la base des résultats / de l'efficacité. Nous ignorons donc si cette réponse est motivée par le fait que les Nations unies sont une organisation "de plus grande taille" ou parce qu'elles sont perçues comme une organisation plus "légitime" parce qu'elles représentent la plupart, si pas la totalité, des pays dans le monde.

QF4 D'après vous, parmi les suivants, qui est le mieux placé pour aider les populations pauvres à se développer ?

	Les Nations-Unies	L'Union européenne	Les Etats-Unis	(NOTRE PAYS)	La Chine	Le Japon	Autre (SPONTANE)	NSP
UE27	**33%**	26%	20%	5%	2%	*1%*	2%	11%
UE15	33%	23%	21%	3%	2%	5%	2%	11%
NE12	33%	36%	14%	1%	1%	2%	1%	12%
BE	**34%**	29%	19%	4%	3%	*1%*	1%	9%
BG	28%	**39%**	12%	*0%*	1%	1%	1%	18%
CZ	**45%**	19%	20%	*1%*	2%	2%	1%	10%
DK	**43%**	30%	12%	5%	3%	*1%*	1%	5%
DE	**38%**	27%	13%	6%	2%	*1%*	3%	10%
EE	**42%**	24%	11%	2%	*1%*	*1%*	2%	17%
IE	**40%**	24%	15%	4%	2%	*1%*	2%	12%
EL	28%	**38%**	21%	2%	4%	*1%*	3%	3%
ES	24%	23%	**33%**	3%	*2%*	*2%*	2%	11%
FR	25%	**27%**	26%	5%	4%	*1%*	2%	10%
IT	**30%**	22%	22%	*3%*	*3%*	*3%*	1%	16%
CY	19%	**47%**	20%	*1%*	2%	*1%*	3%	7%
LV	24%	**28%**	19%	*2%*	3%	*2%*	2%	20%
LT	17%	**36%**	23%	*1%*	2%	4%	3%	14%
LU	**36%**	35%	8%	7%	1%	*0%*	4%	9%
HU	**34%**	29%	24%	2%	*1%*	*1%*	1%	8%
MT	**37%**	24%	23%	2%	*1%*	2%	1%	10%
NL	**54%**	22%	8%	5%	3%	*1%*	2%	5%
AT	**31%**	23%	25%	4%	*1%*	*1%*	3%	12%
PL	34%	**37%**	11%	2%	*1%*	*1%*	1%	13%
PT	18%	19%	**32%**	*1%*	*1%*	*1%*	3%	25%
RO	22%	**47%**	13%	*1%*	2%	*1%*	1%	13%
SI	**39%**	32%	15%	*1%*	*1%*	2%	4%	6%
SK	**52%**	27%	12%	1%	*0%*	1%	1%	6%
FI	**66%**	18%	6%	3%	1%	*0%*	2%	4%
SE	**73%**	12%	2%	4%	1%	*0%*	2%	6%
UK	**34%**	13%	23%	12%	3%	*1%*	3%	11%

pourcentage le plus élevé par pays — *pourcentage le plus bas par pays*
pourcentage le plus élevé par item — pourcentage le plus bas par pays

Un examen des différences par pays montre que la Suède (73 %) et la Finlande (66 %) sont les plus susceptibles de citer les Nations unies et, dans une moindre proportion, les Pays-Bas (54 %), la Slovaquie (52 %), la République tchèque (45 %), le Danemark (43 %), l'Estonie (42 %), l'Irlande (40 %), la Slovénie (39 %), l'Allemagne (38 %), Malte (37 %), le Luxembourg (36 %), la Hongrie, la Belgique et le Royaume-Uni (34 % pour ces trois pays), l'Autriche (31 %) et l'Italie (30 %), pays dans lesquels cette opinion est majoritaire.
Les 12NEM sont plus enclins que l'UE-15 (23 %) à sélectionner l'Union européenne (36 %) comme organe le mieux placé pour aider les pays en voie de développement. Les États membres de l'UE-15 sont toutefois plus susceptibles de choisir les États-Unis (21 %) que les États membres les plus récents (14 % des 12NEM).

ANNEXE XXXI : PAROLES D'ACTEURS

Entre 2006 et 2009, nous avons mené de nombreux entretiens avec des acteurs de la politique européenne de développement. En particulier, nous avons rencontré :

- 17 fonctionnaires de la Commission européenne (Cabinet Barroso, DG Développement, EuropeAid, DG Commerce) ;
- 14 membres de Représentations permanentes à Bruxelles (BE, DE, DK, EL, ES, FI , FR, IT, LU, NL, PL, RO, SE, UK) , siégeant au CODEV et/ou au groupe ACP ;
- 4 fonctionnaires dans les administrations nationales du développement : deux Britanniques (DFID), un Français (DGM), un Italien (DGCS).

Lorsque l'entretien s'y prêtait (l'orientation de la discussion ou des contraintes de temps ont fait que ce n'était pas toujours le cas), nous avons posé les deux questions suivantes (ou des variantes similaires) à nos interlocuteurs :

- D'après vous, l'Union européenne a-t-elle une valeur ajoutée dans le développement ? Si oui, quelle est-elle ?
- À (très) long terme, comment pensez-vous que la politique de développement européenne va évoluer ?

Nous proposons ici une synthèse des réponses obtenues. De fait, elles émanent principalement des 'nationaux' : nous les avons ciblés en priorité, dans la mesure où il était moins intéressant de recueillir les réponses des 'communautaires' sur ces sujets. Le résultat est inégal, certains ayant partagé leurs opinions personnelles, d'autres ayant exposé le point de vue de leur gouvernement. Sans attribuer nominalement les propos, nous avons classifié les citations par institutions et par 'blocs', afin de montrer que les réponses sont parfois surprenantes.

QUELLE EST D'APRÈS VOUS LA VALEUR AJOUTÉE DE L'UE DANS LE DÉVELOPPEMENT ?	
COMMISSION	
Cabinet	One of the most interesting things about the Commission is that it has not just development policy, but trade policy as well for instance. It's great to have that complementarity. There's also work on immigration policy, and security policy. Even though some competences are within the Community and others are within the Union, you try to integrate all those together and take advantage of the policy mix.
EuropeAid	The EC has a very strong edge with trade, which is the future of development cooperation. It should capitalize on it. It also does a great deal in terms of coordination, which is very important to achieve aid effectiveness.
DG DEV	La Commission est présente partout, et elle maîtrise des agendas parallèles. Elle dispose de trois grands atouts : son degré de déconcentration, qui fait qu'il y a un véritable pouvoir sur le terrain ; la force de l'argent puisque c'est un gros bailleur ; et son expertise, particulièrement dans des niches comme la gouvernance et l'aide budgétaire.
DG DEV	À travers la Commission, on peut fédérer l'Union, et faire davantage entendre sa voix à l'international. On peut aussi faciliter l'émergence d'une pensée européenne du développement. Sur le terrain, on ensemble, on devient les leaders en matière d'efficacité de l'aide.
REPRÉSENTATIONS PERMANENTES	
'Grand'	The reality is that the Commission is more present than any single MS and therefore has a stronger role in coordination between donors on the ground. It also is increasingly important in leading the political dialogue with the partner countries, and the African Union for example.
LMC	The 0.7% (and more) donors are generous, but it's only a drop in the ocean. What the EC does is that it builds peer pressure that makes the 0.7% a collective target. Without this peer pressure, and the European values and solidarity, we would never get others Member States such as Italy to make these commitments. So two upsides: volume of the ODA, and peer pressure, which are actually two sides of the same coin. Also, the EU promotes some core values of human rights, democracy, governance… and it has sufficient clout to influence the international agenda.
Club Med	La valeur ajoutée de la coopération européenne, c'est avant tout la multidimensionnalité unique et la cohérence que cela apporte. L'approche intégrée commerce/développement par exemple, la Commission est un leader. On a aussi une valeur ajoutée énorme dans les domaines non-traditionnels de la coopération.
LMC	Europe has an important role in the global development discussion and the EU together is the only power that is strong enough to make a difference in discussions where less progressive ideas are promoted by very strong powers.
Club Med [traduction]	L'Union a plus d'impact, on peut faire plus de choses ensemble, intervenir dans des pays où notre coopération bilatérale ne va pas. L'Union n'est pas perçue comme un acteur hégémonique.
Intermédiaire	Ce qui est particulièrement intéressant dans l'aide européenne, c'est que c'est à ce niveau, à 27, que nous sommes les plus capables de faire la différence. Non seulement il s'agit de la plus grande entité qui fait de la coopération au développement et définit un certain nombre de nouveaux principes et de bonnes pratiques, mais c'est également un certain poids, une influence sur la scène internationale dans ce domaine. On peut engendrer un véritable positionnement européen par rapport aux nouveaux acteurs mais aussi par rapport aussi aux acteurs qui sont établis.
LMC	As the EU, we are a bigger bargaining power, we have clout. With a common position, we are more effective at the global level.
NEM	It's a very difficult question. When we discuss it, there's never something very concrete. You often hear that the EC's aid is neutral. It's not, though we'd never admit it. Are we really different from the others?
LMC	The EC is present in 160 countries where it operates, while [country] has reduced the number of countries it intervenes in, so as to match the Paris declaration. So the EC can work where we are not present. We might also co-finance with the Commission. Our new government insists on building a closer platform with EC aid. As a global actor, we see value-added for the EU, with enormous possibilities. The EC plays a role, without it the EU wouldn't be the same actor. If we can build a better

	divison of labour, then there will ve enormous value-added.. In addition, the Commission has expertise on a number of issues, listed in the Consensus.
MINISTÈRES	
DFID	We've been writing about it a lot. It's not difficult at all to find value added, it not difficult for us. « Aid-Persuade-Trade » is my little expression. Aid. The Community is places the UK isn't. It's spending other MS' money who maybe wouldn't have any programmes or wouldn't spend their money as efficiently. More important than that : by having a Community programme, we put development as a policy item in the EU. Without a programme, you wouldn't have a Commissioner for it and you wouldn't have somebody sitting in the Collège to talk about the issues. It raises the whole voice, it gives you that opportunity for policy coherence. You see the Community taking more and more steps to persuade other donors about best practices and development systems. Look at the Paris Declaration. Policy coherence : in my mind, that's where the big price is, getting other EU policies to take development issues into account. None of that will happen without the money.
DFID	At the moment everyone is worried about the global challenges- like environment- where only Europe seems to have the scale and the moral leadership. Development fits very well with that. It also helps that it doesn't have colonial baggage.
DGCS [traduction]	La valeur ajoutée de la coopération au développement au niveau européen est indiscutable. Le grand avantage de la Commission est qu'elle est présente partout. Cela permet d'éviter que des pays en développement isolés soient abandonnés aux griffes de bailleurs régionaux en position de monopole. De plus, la Commission est composée d'excellents professionnels. Au niveau européen, grâce à la coopération, nous pourrons éviter de nombreuses missions inutiles, et c'est très important.

À (TRÈS) LONG TERME, COMMENT PENSEZ-VOUS QUE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT EUROPÉENNE VA ÉVOLUER ?	
COMMISSION	
Cabinet	I don't see any appetite for MS to give away even more competence on development policy to the Union. But ironically at the same time, pragmatically they are happy to do that (…) I think in 5 years time we will hopefully have much more coordinated programs, very tightly coordinated programming
DEV	Je suis un euro-optimiste, donc je pense qu'un jour les EM comprendront qu'ils ont beaucoup plus d'output et d'influence s'ils mettent l'argent ensemble. Mais ça prendra beaucoup de temps. On devra être beaucoup plus marginalisés pour se rendre compte qu'il faut changer.
DEV	Il y a une nouvelle dynamique. On va vers une politique de développement commune (mais pas intégrée) forte. Il y a une inconnue par contre, c'est le prochain Commissaire, et après 2014, la présence même d'un Commissaire. Il n'y aura jamais intégration à 100% : les Etats veulent garder un rôle et une visibilité forte.
DEV	Il faut faire preuve de réalisme. Le futur, c'est la méthode de coordination ouverte, qui va essayer d'aligner la coopération des 26 (28). Il n'y aura jamais de modèle unique. Il ne faut pas essayer de communautariser l'aide, mais de construire une logique européenne où chacun peut trouver sa place.
DEV	Je suis plutôt optimiste. Les choses progressent avec le temps. Plusieurs décisions historiques ont été prises. Il y a un cadre politique très prometteur, et les choses se mettront en place. Surtout, il y a prise de conscience collective que le développement est la meilleure réponse sur le long terme à la globalisation. Ce n'est plus un domaine où l'on fait ses politiques dans son coin, il faut trouver des synergies. Il n'est pas nécessaire d'avoir une politique communautarisée. Personne ne doit avoir le monopole de la pensée. Il faut contrebalancer l'hégémonie de la BM, sans pour autant devenir une nouvelle BM. Les politiques bilatérales sont toujours nécessaires, ne serait-ce que pour des raisons de visibilité et de politique extérieure. Je pense que l'objectif de 20% d'aide communautaire est celui vers lequel on doit tendre.
TRADE	Mon sentiment personnel, c'est qu'on ne va pas dans le sens de la communautarisation. Je vois plutôt une logique de détricotage, voire presque de renationalisation. La communautarisation serait plus efficace, mais c'est politiquement plus difficile à faire passer.
TRADE	La politique de développement eommunautarisée n'existera pas. Il y a toujours un fonds politique, car c'est un instrument de politique étrangère nationale.

REPRÉSENTATIONS PERMANENTES	
'Grand'	I can't imagine Member States giving up on their bilateral policy and programs. There always will be special relations whith some countries. Communautarisation is a long way off. A mix is likely to always remain.
'Grand'	My personal feeling is that we'll get closer to this point of having a common development policy. I think there's a lot of small steps which all go in the same direction. A huge step was done coming from the DPS 2000 to what we have in the Consensus. I could imagine if we talk about a DPS 2010 that we'll even have much more European identity and less national identity in this world of development cooperation.
'Grand'	Est-ce que la communautarisation est envisageable ? Oui. Il faut une approche plus intégrée, où l'on tire tous dans le même sens. Ça serait un progrès. Il faut que l'Europe fasse davantage, qu'elle arrive à peser à la mesure des fonds qu'elle dépense. Le développement est un terrain propice à plus d'Europe dans le domaine de l'international. Mais la communautarisation intégrale n'est pas forcément souhaitable. Canal européen et bilatéral ne sont pas forcément exclusifs. Ce serait une espèce de nivellement. L'évolution devrait plutôt passer par un cadre politique commun, avec le maintien de politiques bilatérales plurielles.
Club Med	La coopération bilatérale ne disparaîtra pas, parce qu'elle est importante en termes de présence. Cela dit, le risque de renationalisation me paraît très faible.
Intermédiaire	Il faut franchir le pas : l'idée européenne a beaucoup de mal à pénétrer les cerveaux bilatéraux. La mentalité bilatérale est bien ancrée. Les progrès se font à petits pas, il n'y a pas de marche arrière. On en ne fait pas ça en un jour. Il y a des petits signes qui montrent qu'on fait beaucoup plus en commun.
Intermédiaire	Non, je n'imagine pas de communautarisation. Je crois que nous ne sommes pas actuellement dans une dynamique allant vers plus de politiques strictement communes.
LMC	We're getting closer, our views on development are converging. There's big EU potential to move closer together
LMC	I don't think we're ready to move away from bilateral aid to exclusively EU aid. We're not quite there yet. But in the very long-term term, my personal perspective is that we are moving towards communautarization.
LMC	Necessities will force us to adapt. National policies will remain, but we will be forced to realize that we need to build a strong division of labour. I see things happening in the medium-term, within 5 years. In the longer perspective, maybe it will become more integrated. It all depends on the shape and scope of the external service, which could play an enormous role. At the time being, the Treaty is not ambitious enough
LMC	I think that in the end- though I don't know what the end is- I think that in the longer term there will be a common EU development policy, comparable to trade. But there will in that respect too be a role for the MS. There will be a common policy, and I do think so because of lot of international agreements, if you look at the aid effectiveness agenda, MDGs, PCD… the trend is going to be to be part of a greater entity addressing global issues. I don't think that development cooperation as such will disappear from bilateral policy, but it will get another feature. A lot of people are discussing it in [country] wondering what our development aid will look like in let's say 20 to 30 years, and people think that the bilateral share will decrease, and that it will turn into something more European. But there should also always be something between countries that could probably be done by civil society. Some issues could remain in the bilateral field, like for example institutional development.
NEM	Most activities will still be carried out by the MS. However, there will be an attempt to see what's achievable together in the field. Not everyone will work together everywhere. There will be various constellations, and it will be a very little share of EU aid. This stage will last some time. The EC will push for more communautarization, but there will be no immediate boom.
NEM	In the future, I don't think it possible to give up on bilateral.

RÉFLEXIONS EUROPÉENNES

ANNEXE XXXII LE RAPPORT EUROPÉEN SUR LE DÉVELOPPEMENT

Texte proposé :

- *Vaincre la fragilité en Afrique : une nouvelle approche européenne.* Guide des citoyens sur le Rapport européen sur le Développement 2009.

ANNEXE XXXIII UNE RÉFLEXION SUR LE FUTUR DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉVELOPPEMENT

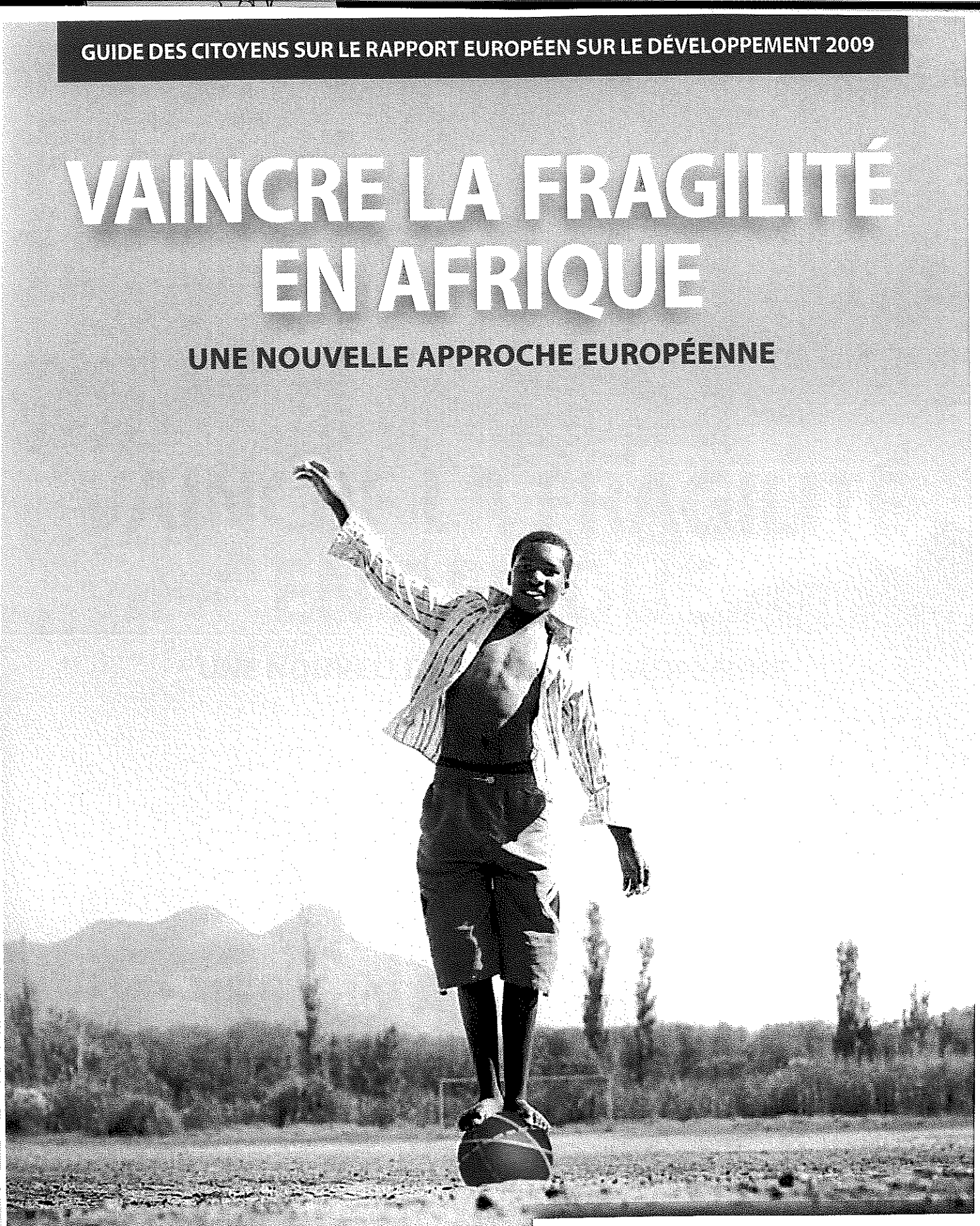
Texte proposé:

- COHEN Daniel, JACQUET Pierre. *EU development policies at a crossroads. Whither from here?* Discussion paper prepared for the Ermenonville Seminar on "European aid architecture: opening the debate", 18-19 December 2008.

GUIDE DES CITOYENS SUR LE RAPPORT EUROPÉEN SUR LE DÉVELOPPEMENT 2009

VAINCRE LA FRAGILITÉ EN AFRIQUE

UNE NOUVELLE APPROCHE EUROPÉENNE



ORGANISATION DE LA RECHERCHE EUROPÉENNE POUR LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT

RAPPORT EUROPÉEN SUR LE DÉVELOPPEMENT

146

VAINCRE LA FRAGILITÉ EN AFRIQUE

UNE NOUVELLE APPROCHE EUROPÉENNE

http://erd.eui.eu/

MOBILISATION DE LA RECHERCHE EUROPÉENNE
POUR LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT

RAPPORT EUROPÉEN SUR LE DÉVELOPPEMENT

PROCESSUS COMPLEXES 4

DE NOUVEAUX ACTEURS POUR DE NOUVELLES PERSPECTIVES 5

LE MONDE AU XXIe SIÈCLE 5

COMPRENDRE LA FRAGILITÉ 6

POURQUOI LA FRAGILITÉ EST-ELLE GRAVE? 7

UNE FRAGILITÉ UNIQUE 9

LES ORIGINES DE LA FRAGILITÉ AFRICAINE 10

LA FACE AFRICAINE CACHÉE DE LA RÉCESSION MONDIALE 11

DES ÉTATS RÉSILIENTS 13

UNE BASE DE DÉVELOPPEMENT SÛRE 15

UNE NOUVELLE PAGE DANS LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT 16

SORTIR DE LA FRAGILITÉ 17

LE PREMIER, MAIS PAS LE DERNIER 18

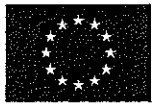
PRÉSENTATION DE L'ÉQUIPE DE RECHERCHE DU RED 19

148

Clause de non-responsabilité: les opinions exprimées par le Rapport européen sur le développement (RED) et d'autres documents et personnes cités dans cette brochure correspondent exclusivement aux positions respectives des auteurs et de ces personnes et ne reflètent pas nécessairement l'opinion de la Commission européenne ou des États membres de l'Union européenne.

AVANT-PROPOS

PROCESSUS COMPLEXES



L'Union européenne souhaite être un bon citoyen du monde et refléter les valeurs de solidarité et de cohésion chères aux Européens, ce qui explique pourquoi l'Europe est le plus grand fournisseur d'aide au développement et d'aide humanitaire au monde. En 2008, l'aide au développement et l'aide humanitaire combinées de l'Union et de ses 27 États membres se sont élevées à près de 50 milliards d'euros, ce qui représente près de 100 euros par citoyen, soit une augmentation d'environ 8 % par rapport à l'année précédente.

Ces ressources visent à aider les pays en développement à se rapprocher des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) des Nations unies d'ici 2015. Les OMD sont au nombre de huit: réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies, préserver l'environnement et mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

UN ÉNORME DÉFI

«Les chiffres de l'aide européenne de l'an dernier sont positifs, mais des efforts restent résolument à consentir afin de garantir que les objectifs clés pour lutter contre la pauvreté dans le monde seront atteints», a affirmé l'ancien commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire, Louis Michel, au moment de la publication de ces chiffres.

L'ONU indique que la croissance économique rapide de nombreux pays en développement, en particulier en Asie, a aidé des millions de personnes à sortir du cercle vicieux de l'extrême pauvreté. Néanmoins, les OMD sont en péril dans certains pays, où des dizaines de millions de personnes sombrent dans la pauvreté et où les progrès notables réalisés en matière de développement s'inversent, particulièrement dans les pays dits «fragiles» de l'Afrique subsaharienne.

«En dépit d'une récente reprise de la croissance depuis 2000, l'Afrique sub-saharienne reste à la traîne en ce qui concerne les OMD liés ou non aux revenus», conclut un document de recherche de l'Union européenne intitulé «Les objectifs du Millénaire pour le développement à mi-parcours» [1]. Il s'avère que la crise économique mondiale aggrave cette situation.

Mais cela ne doit pas conduire la communauté internationale à négliger son engagement pour le développement des nations les plus pauvres et les plus vulnérables. «Le développement n'est pas une partie du problème, mais une partie de la solution mondiale à la crise», souligne le président de la Commission José Manuel Barroso. «Il ne peut pas y avoir de reprise économique sans les pays en développement. Notre croissance et notre stabilité sont inextricablement liées aux leurs, et vice versa.»

VISITES INDÉPENDANTES

L'Europe est non seulement une figure de proue dans le domaine du développement mais elle y fait également œuvre de pionnier. Cependant, compte tenu des défis énormes que la communauté internationale – les donateurs, les pays partenaires et la société civile – doit relever pour façonner un monde plus équitable, l'Union européenne a besoin d'un outil qui l'aidera à concrétiser sa vision du développement et à influencer le débat international.

Le Rapport européen sur le développement (RED) est précisément cet outil. Il s'agit d'une nouvelle initiative qui cherche à faire naître une perspective européenne sur les questions de développement en étroite collaboration avec la communauté de recherche et les partenaires des pays en développement. Ce rapport indépendant formule un point de vue qui repose sur une compréhension plus profonde, fondée sur des faits, du monde en développement et des défis auxquels il est confronté. Par ailleurs, il met en avant des idées politiques novatrices qui peuvent réellement faire la différence.

Cette initiative bénéficie actuellement du soutien de la Commission européenne et de six États membres (l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, le Luxembourg, le Royaume-Uni et la Suède).

La première édition, publiée en octobre 2009, se concentre sur la question complexe et multidimensionnelle de la fragilité et sur les approches à adopter en la matière, avec une attention spéciale pour l'Afrique subsaharienne. Le rapport a été préparé par une équipe d'experts, dirigée par Giorgia Giovannetti de l'Institut universitaire européen (IUE). De nombreux pays de l'Afrique subsaharienne se trouvent dans une situation qui peut être qualifiée de «fragile» en raison de plusieurs facteurs, dont des conflits, des problèmes de gouvernance, la faiblesse des institutions et le manque de cohésion sociale. Décrite comme «le défi de développement le plus épineux de notre époque», la fragilité fait actuellement partie des priorités politiques européennes et internationales, comme expliqué ci-après.

Pour assurer un rapport de la plus haute qualité qui couvre un large éventail de perspectives, l'IUE a opté pour un processus participatif, consultatif et soumis à l'évaluation des pairs. Si le rapport repose principalement sur des documents existants, plusieurs études ont également été commanditées auprès d'universités et d'instituts spécialisés. En outre, de nombreux ateliers et conférences ont été organisés en Europe et en Afrique pour aborder les questions soulevées par ces documents. Des consultations de ce type ont contribué à garantir une approche de rédaction transparente et participative impliquant toutes les parties prenantes en Europe et en Afrique.

Vous souhaitez en savoir plus sur le processus préparatoire du RED? Consultez la brochure intitulée «Vers le Rapport européen sur le développement: un processus inclusif et participatif» à la page http://erd.eui.eu/?p=1593&lang=fr.

Les solutions locales constituent souvent les moyens les plus efficaces pour résoudre des problèmes locaux et relever des défis locaux. Dans cette perspective, l'initiative du RED «New Faces for African Development» (De nouveaux acteurs pour le développement de l'Afrique) offre aux chercheurs africains une grande plate-forme qui leur permet de diffuser leurs conclusions et leurs opinions sur le développement.

Parmi 158 propositions de 38 pays, 15 chercheurs de toute l'Afrique ont été invités à présenter leurs travaux de recherche lors d'une grande conférence préparatoire qui s'est tenue à Accra, la capitale du Ghana.

Ensemble, ces jeunes chercheurs talentueux ont fourni de précieux aperçus sur le terrain des facteurs qui contribuent à la fragilité de l'Afrique subsaharienne et leur impact sur les sociétés et les habitants de la région. Parmi les questions abordées, citons les causes et les conséquences de la fragilité et son incidence sur le secteur de l'éducation et de la formation, l'utilisation des mécanismes de gouvernance traditionnelle africaine pour décentraliser le pouvoir, la violence électorale et la fragilité, la nouvelle situation de fragilité du Zimbabwe, la gestion du pétrole et l'insécurité alimentaire au Nigeria, la discrimination liée au sexe sur le marché du travail au Cameroun, la «malédiction» des diamants en Sierra Leone et le lien entre l'aide et la croissance économique.

Les documents rédigés par les jeunes chercheurs africains, ainsi qu'un article et un balado (podcast) de présentation sont disponibles sur le site web du RED.

Les objectifs du Millénaire pour le développement cherchent à faire du XXIe siècle une ère plus équitable et prospère pour tous les habitants du monde. Les OMD sont au nombre de huit:

- réduire l'extrême pauvreté et la faim;
- assurer l'éducation primaire pour tous;
- promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes;
- réduire la mortalité infantile;
- améliorer la santé maternelle;
- combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies;
- préserver l'environnement;
- mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

[1] http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/mdg_paper_final_20080916_en.pdf

COMPRENDRE LA FRAGILITÉ

La meilleure manière de comprendre la fragilité est peut-être de la comparer avec la «résilience».

En Europe et dans d'autres pays développés, nous tenons pour acquises les actions de l'État pour assurer notre sécurité, maintenir l'État de droit et nous fournir un éventail complet de services, de la collecte des déchets à la construction de routes en passant par l'éducation et la sécurité sociale.

Dans certaines régions du monde, l'État ne s'acquitte pas de ces tâches essentielles ou n'est pas en mesure de le faire. Les gouvernements de ces pays dits «fragiles» sont dépourvus des capacités ou de la légitimité nécessaires pour gouverner efficacement. Dans ces pays, les citoyens ne disposent parfois pas des services publics de base tels que l'accès à l'eau potable et aux premiers soins, et ils vivent souvent dans une profonde insécurité.

Définir et mesurer la fragilité est une tâche extrêmement difficile, en partie car il n'existe pas une seule définition largement acceptée du concept, ni une liste faisant l'objet d'un accord international. En outre, les innombrables facteurs contribuant à la fragilité de même que la rareté des données disponibles ne facilitent pas la tâche.

RETARD DES PAYS FRAGILES

La fragilité des États a de graves implications sur le développement. Gênés par des institutions gouvernementales dysfonctionnelles et pris dans une sorte de piège de la pauvreté, les pays fragiles connaissent un développement médiocre, particulièrement eu égard aux OMD. Bien que les pays fragiles ne comptent qu'environ 15 % de la population du monde en développement, ils représentent un tiers de la population mondiale vivant dans la pauvreté ainsi que la moitié des enfants qui meurent avant l'âge de cinq ans.

De nombreux facteurs sont à l'origine de la fragilité, notamment l'héritage historique, les conflits, les tensions ethniques, les problèmes de gouvernance, la faiblesse des institutions, la lutte pour les ressources naturelles, une faible économie, en particulier lorsque le territoire d'un pays est immense, et bien d'autres facteurs.

Les États fragiles partagent certaines caractéristiques, dont des infrastructures sous-développées, une insécurité alimentaire répandue et un capital humain limité. En outre, des facteurs externes tels que les tendances économiques mondiales peuvent amplifier ou diminuer la fragilité.

Néanmoins, les pays fragiles ne sont pas identiques. En réalité, la «fragilité» est un terme générique qui se rapporte à un groupe de sociétés extrêmement diverses dont les structures et circonstances socio-économiques, culturelles et politiques sont très différentes. Il est à noter que la fragilité des États, même dans sa forme la plus sévère, ne correspond jamais à un vide politique complet, étant donné que des institutions informelles, des groupes de base aux milices, se chargent souvent des fonctions qui devraient revenir à l'État.

Les pays touchés par la fragilité se caractérisent par une nature et un contexte socio-économique et culturel divers. Le fait que la fragilité touche gravement leurs perspectives de développement constitue toutefois un dénominateur commun.

POURQUOI LA FRAGILITÉ EST-ELLE GRAVE ?

La fragilité a de graves répercussions sur les citoyens d'États fragiles, pour les sociétés qui y sont confrontées, pour leurs voisins et pour l'ensemble de la communauté internationale. Elle nous touche donc tous.

La fragilité des États est à la base essentiellement une question humaine. Des dizaines, voire des centaines de millions de personnes vivant dans des États fragiles souffrent des ravages de l'insécurité, de la pauvreté, de la privation et de l'atteinte à la dignité. Dans son ouvrage intitulé *The Bottom Billion*, Paul Collier, qui dirige le Centre for the Study of African Economies de l'université d'Oxford, décrit les citoyens des pays fragiles comme «vivant et mourant dans les mêmes conditions qu'au XIVe siècle».

Les pays fragiles, particulièrement ceux de l'Afrique subsaharienne, et de l'Asie du Sud et du Sud-Est, accusent un retard dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement par rapport à d'autres pays en développement. Mais les OMD pourraient toutefois présenter un tableau injuste pour plusieurs États fragiles qui ont enregistré des progrès, à l'instar des États fragiles de l'Afrique subsaharienne qui ont commencé dans une situation bien pire que celle d'autres pays en développement. Par exemple, pour réduire de moitié l'incidence de la pauvreté, les pays d'Afrique subsaharienne devraient afficher des taux de croissance économique et/ou d'aide étrangère inégalés par tout autre pays du monde.

Des études menées dans le contexte du RED révèlent que la pauvreté, la malnutrition (qui s'élève en moyenne à 40 % dans les États africains fragiles et à 76 % dans la République démocratique du Congo), le faible taux de scolarisation et le taux élevé de mortalité des enfants de moins de cinq ans sont bien plus graves dans les pays fragiles d'Afrique subsaharienne que dans les pays en développement non fragiles. En outre, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté dans des États fragiles est trois fois plus élevé que dans les pays en développement non fragiles.

Le haut niveau de malnutrition est notamment associé au fait que les pays fragiles n'ont pas les capacités de garantir la sécurité alimentaire de leurs citoyens, car ils ne peuvent pas gérer la production alimentaire et la fourniture des aliments, ni protéger les ressources agricoles de la dégradation et des perturbations. Dans d'autres cas, les crises alimentaires peuvent conduire à une fragilité qui, à son tour, réduit encore la sécurité alimentaire. Cela se reflète dans le fait que les crises alimentaires ont triplé en Afrique subsaharienne entre les années 1980 et le début des années 2000.

Outre les souffrances causées par la pauvreté, la fragilité est souvent accompagnée de graves violations des droits de l'homme les plus élémentaires tels que le droit à la vie et à la sécurité. C'est particulièrement le cas des groupes les plus vulnérables de la population, dont les femmes, les enfants et les minorités ethniques. Les femmes paient un lourd tribut à l'exploitation sexuelle.

UN CERCLE VICIEUX

Le paradoxe de la fragilité est qu'elle ne saisit généralement pas un pays de manière fugace. Une fois que le piège de la fragilité se referme sur un pays, il devient très difficile d'en sortir, ce qui corse la tâche du pays et de ses partenaires de développement. Par exemple, 35 pays définis comme «fragiles» par la Banque mondiale en 1979 sont toujours fragiles en 2009, 30 ans après. En outre, aucun pays fragile d'Afrique ne se classe au-dessus de 115 dans l'indice de développement humain des Nations unies, la Sierra Leone arrivant en dernière position avec un classement de 179.

La persistance de la fragilité pourrait être causée par un cercle vicieux de facteurs qui s'alimentent les uns les autres: la pauvreté, les faibles niveaux de développement et des institutions sous-développées

entraînent la fragilité, qui à son tour renforce ces faiblesses.

La fragilité déclenche souvent des conflits, et de même, les conflits peuvent également déboucher sur la fragilité. Parmi les habitants qui constituent le «Bottom Billion», dont une grande majorité vit dans des pays fragiles, près de trois quarts d'entre eux ont récemment connu une guerre civile ou y sont actuellement confrontés. En outre, même s'ils sont actuellement dans un contexte de paix ou postconflictuel, le risque que les pays fragiles sombrent dans la guerre civile dans un délai de cinq ans est extrêmement élevé, d'un contre six.

Cette propension au conflit a laissé des cicatrices sur le continent et a fait de nombreuses victimes humaines. Par exemple, le Rapport africain sur le développement [2] estime que la guerre civile de 27 ans en Angola (1975-2002) a entraîné la mort directe de 160 000 combattants et que la famine, les maladies et d'autres facteurs associés au conflit ont tué plus d'1,5 million de personnes. La guerre en République démocratique du Congo a été la plus meurtrière depuis la Seconde Guerre mondiale, emportant quelque 5,4 millions de vies.

En outre, les femmes et les enfants font partie des personnes les plus vulnérables dans les pays fragiles, particulièrement s'ils sont en conflit. Une analyse menée dans le cadre du RED a conclu qu'en moyenne, l'inégalité entre les hommes et les femmes est deux fois plus élevée dans les pays africains très fragiles que sur le reste du continent. De plus, les mécanismes informels utilisés par les États fragiles peuvent nuire aux femmes, car les institutions traditionnelles appliquent souvent des politiques discriminatoires.

Cela souligne la nécessité d'aborder la dimension hommes-femmes de la fragilité. Cet élément a été illustré par Isaac Oluwatayo de l'université d'Ado-Ekiti, l'un des «nouveaux acteurs pour le développement de l'Afrique» du RED, qui a conclu que dans les zones rurales du Nigeria: «les ménages dirigés par des femmes ayant accès aux ressources sont davantage susceptibles de bénéficier de la sécurité alimentaire que ceux y ayant peu accès. Indirectement, nous affirmons que les femmes devraient être davantage autonomes».

PROBLÈMES DE VOISINAGE

La fragilité n'est pas seulement un problème pour les populations des pays fragiles, mais également pour leurs voisins, du fait de ses retombées: par exemple, elle gêne le commerce intrarégional, décourage l'investissement étranger et même alimente les tensions ethniques, ce qui peut affaiblir ou déstabiliser toute la région.

On estime que 80 % du coût de la fragilité en termes de perte de croissance économique est supporté par des pays voisins plus stables, qui voient leur potentiel de croissance économique réduit d'une moyenne d'environ 0,6 % par an. Ainsi, avec 3,5 États voisins par pays en moyenne, les pertes entraînées par cet «effet de mauvais voisinage» peuvent s'élever à plus de 160 milliards d'euros par an en Afrique.

Lorsqu'un État fragile est en guerre civile, cela peut avoir des répercussions encore plus graves sur ses voisins. Bien que les conflits ne soient pas contagieux, ils peuvent parfois déborder. Par exemple, le gouvernement libérien de Charles Taylor a fourni des mercenaires, de l'argent, des armes et des infrastructures aux groupes rebelles du pays voisin, la Sierra Leone, dans l'espoir de gagner la mainmise sur les mines de diamants et les réseaux économiques de la région.

Le Zaïre (aujourd'hui République démocratique du Congo) constitue un autre exemple. Sa première guerre civile (1996-1997) a été en partie déclenchée par le flux de réfugiés hutus en provenance du Rwanda, fuyant les possibles attaques vindicatives des Tutsis suite au génocide perpétré par les Hutus contre les Tutsis en 1994.

LA DIMENSION MONDIALE

La fragilité peut également avoir des retombées qui touchent la communauté internationale dans son ensemble. La reprise de la piraterie dans le golfe d'Aden, étroitement liée aux turbulences en Somalie, en est un exemple récent. En outre, les réfugiés économiques, politiques et de guerre non seulement se dirigent vers les sociétés voisines, mais aussi, d'une façon compréhensible et souvent à contrecœur, fuient la fragilité de leur pays pour avoir une vie meilleure et plus stable en Europe et dans d'autres parties fortunées du monde.

Plus fondamentalement, dans un monde de plus en plus riche et prospère, il est inacceptable que la communauté internationale reste les bras croisés tandis que des centaines de millions de personnes sont privées des droits de l'homme les plus élémentaires, les droits à la sécurité et au bien-être.

Au vu de tous ces éléments, il n'est pas surprenant que le président de la Banque mondiale Robert Zoellick ait décrit les États fragiles comme «le défi de développement le plus épineux de notre époque».

[2] http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African%20Development%20Report%202008.2009_00_Full_Report.pdf

UNE FRAGILITÉ UNIQUE

Bien que les pays fragiles aient certaines caractéristiques en commun, il est important de reconnaître que chaque cas est unique et demande donc une approche personnalisée.

La fragilité est un concept difficile à définir, et identifier les pays qui peuvent être considérés comme «fragiles» n'est pas moins complexe. À un certain niveau, la plupart des sociétés ont une certaine part de fragilité réelle ou potentielle qui devient beaucoup plus apparente en périodes de crise, notamment économique.

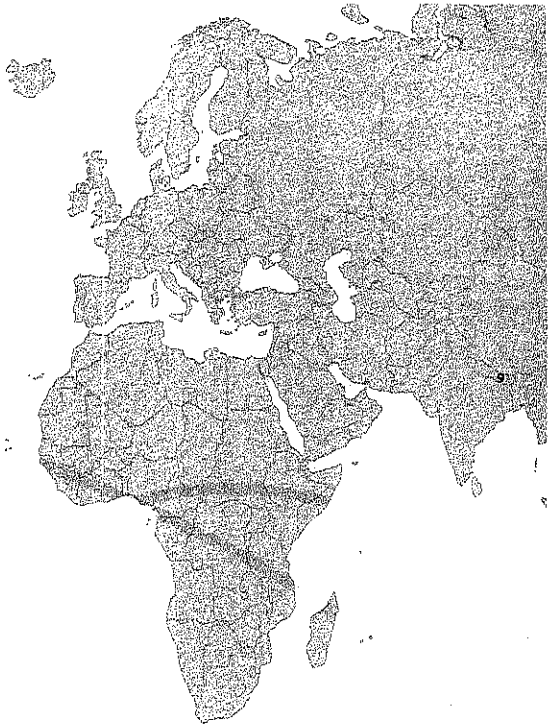
Néanmoins, comme relevé plus haut, les pays qui tombent dans la catégorie peu convoitée de «fragile» partagent certaines caractéristiques, dont leur incapacité à garantir la sécurité de leurs citoyens et à leur fournir les services publics de base attendus d'un État moderne.

S'il existe des différences considérables entre les États fragiles et les pays stables ou résilients, les pays fragiles sont aussi extrêmement divers. «La fragilité des États tient à peu d'autres choses qu'à ses symptômes: la pauvreté, l'insécurité, la propension au conflit, la corruption», affirme Ivan Briscoe, chercheur de haut rang à la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Fride) de Madrid.

Ils peuvent être riches ou pauvres en ressources naturelles; ils peuvent avoir une croissance économique forte ou faible et ils peuvent avoir une dette extérieure élevée ou réduite. En outre, la fragilité peut être déclenchée par une multitude de facteurs, d'un conflit violent à une érosion progressive des capacités et de la légitimité de l'État, et elle se manifeste avec différentes intensités.

PAS DE SOLUTION UNIQUE

À titre d'exemple, l'Angola et le Zimbabwe figurent dans la liste 2009 des pays en situation de fragilité établie par l'OCDE. Or, ils sont très différents. Bien que l'Angola soit officiellement en paix depuis 2002 et qu'il ait enregistré une croissance à deux chiffres pendant plusieurs années, attribuable à la hausse du prix des



produits de base, l'Angola a toujours un faible taux d'alphabétisation et un taux élevé de mortalité infantile.

En revanche, le Zimbabwe a enregistré un certain repli de son économie, même si les Zimbabwéens font partie des populations les plus alphabétisées d'Afrique subsaharienne et si le taux de mortalité infantile du pays reste relativement bas.

Compte tenu de la nature si diverse et hétérogène des pays fragiles, il ne peut pas y avoir une approche unique à leurs problèmes de développement. Le concept de fragilité est utile pour identifier les pays qui demandent une attention spéciale et pour lesquels la panoplie classique d'instruments d'aide au développement n'est pas adaptée.

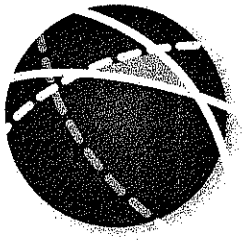
Dans les pays fragiles, les solutions rapides ne fonctionnent généralement pas et peuvent même parfois empirer la situation. Les situations de fragilité demandent une implication active sur le long terme, adaptée et déterminée par le contexte.

LES ORIGINES DE LA FRAGILITÉ AFRICAINE

La diversité de l'Afrique subsaharienne et la faible densité de la population, l'héritage colonial et l'échec des réformes des institutions laissées par les empires européens après l'indépendance sont en grande partie à l'origine de la fragilité africaine.

Bien que présentes en Afrique depuis des siècles, les puissances européennes étaient principalement confinées à de petites colonies en zones littorales, et la dévastation des sociétés locales se limitait surtout à l'Afrique occidentale, principalement en raison de la traite des esclaves.

Bien que sur une relativement courte durée, ce fut à l'époque de «la ruée sur l'Afrique», entre les années 1880 et la Première Guerre mondiale, que «l'impérialisme informel» allait donner lieu à une autorité plus directe qui allait avoir de profondes conséquences à long terme sur une bonne partie de l'Afrique subsaharienne. «L'expérience coloniale a marqué un grand tournant dans l'histoire de l'Afrique», observe le RED.



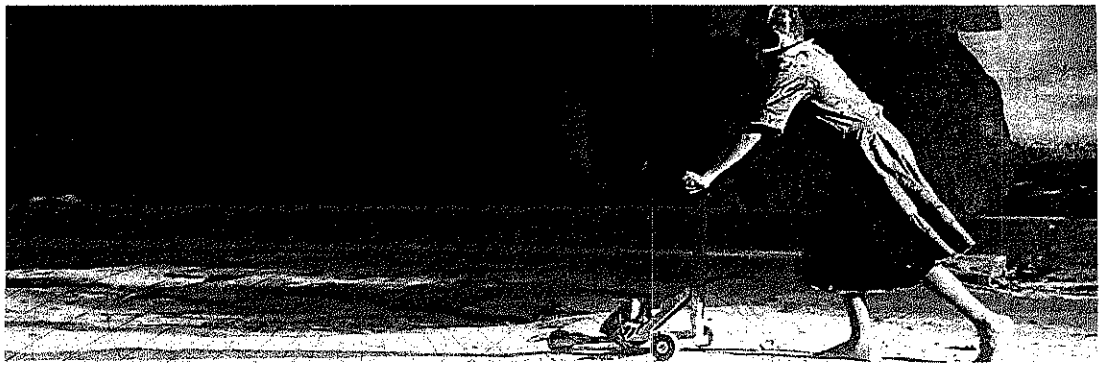
Cette expérience coloniale a importé des institutions étrangères, a dessiné des frontières nationales arbitraires, a sapé ou récupéré le leadership autochtone, créant une sorte de «despotisme décentralisé» et a créé des économies extractives axées sur le transfert des ressources vers les puissances coloniales. «L'État est dans la plus grande partie de l'Afrique un État artificiel, «placé en dessus» d'une société qui ne l'aurait jamais produit et ne l'a jamais demandé», observe Virginia Luling, universitaire britannique. Certains experts remarquent que ce mélange instable a voué de nombreux États africains à l'«échec» pratiquement dès le début.

La présence européenne en Afrique a également exacerbé un problème existant. «Le problème fondamental auquel les bâtisseurs d'État sont confrontés en Afrique – fussent-ils rois avant la période coloniale, gouverneurs coloniaux ou présidents après l'indépendance – est de projeter l'autorité sur des territoires hostiles dont les densités de population sont relativement faibles», écrit Jeffrey Herbst dans *States and power in Africa*.

UNE OCCASION MANQUÉE

Après la Seconde Guerre mondiale, les États d'Afrique subsaharienne ont progressivement gagné leur indépendance. «La transition pacifique entre l'empire colonial et l'autonomie politique a clairement représenté une occasion de se débarrasser des composants institutionnels préjudiciables des États coloniaux», indique le RED. «Néanmoins, les élites politiques de ces nouveaux pays se sont souvent contentées d'une simple africanisation de la bureaucratie.»

L'échec de l'«indigénisation» des structures étatiques postcoloniales était dû à différents facteurs: la faiblesse des institutions gouvernementales a souvent poussé les dirigeants de la période qui a suivi l'indépendance à faire preuve de prudence dans leurs réformes; bon nombre de ces dirigeants se sont tournés vers l'Occident; la difficulté de retracer des frontières et la perpétuation des institutions coloniales convenait aux intérêts de certains dirigeants corrompus et aux intérêts économiques occidentaux. Ironiquement, l'aide extérieure, malgré sa bienveillance, peut avoir, dans certains cas, perpétué une culture de dépendance qui a retardé le développement endogène par la mobilisation des ressources nationales.



LA FACE AFRICAINE CACHÉE DE LA RÉCESSION MONDIALE

Bien qu'elle n'ait pas souvent fait les gros titres, l'Afrique subsaharienne, particulièrement ses États les plus fragiles, a été durement touchée par la crise économique mondiale, avec de graves implications pour son développement.

Pendant près d'une décennie, la situation s'est améliorée pour la plus grande partie de l'Afrique subsaharienne, qui a enregistré des taux de croissance économique soutenus. Lorsque la crise financière est apparue en 2008, de nombreux experts et pontifes pensaient qu'elle épargnerait l'Afrique subsaharienne en raison de la taille réduite de son secteur financier et de sa faible intégration dans le système financier mondial.

Seuls quelques pays dotés de marchés financiers plus développés, le Ghana, le Kenya, le Nigeria et l'Afrique du Sud, ont souffert de turbulences du secteur financier apparentées à celle du monde plus industrialisé. En effet, le marché boursier nigérian a même essuyé des baisses supérieures à celles de nombreux pays développés.

Toutefois, de même que la crise financière s'est étendue à l'économie réelle des pays développés, elle a également eu des retombées sur les économies africaines qui, au cours de la dernière décennie, sont devenues de plus en plus dépendantes du commerce international, et donc davantage vulnérables aux récessions mondiales.

À un moment où l'Afrique subsaharienne, particulièrement ses régions les plus fragiles, a le plus besoin de la croissance économique pour faire sortir davantage de citoyens de la pauvreté, ses économies ont connu un important ralentissement. Selon les prévisions, la croissance réelle du produit intérieur brut (le revenu national) pour 2009 avoisinera 1,5%, par rapport à une estimation de 5,5% en octobre 2008. Si ce chiffre est avéré, 2009 sera la première année de la décennie où le revenu par habitant aura chuté dans la plupart des pays fragiles d'Afrique subsaharienne.

Bien que les pays industrialisés datent la récession mondiale à l'éclatement de la bulle des *subprimes* à la fin 2007, à de nombreux égards, la crise a commencé bien plus tôt dans les États fragiles de l'Afrique subsaharienne, particulièrement pour les citoyens ordinaires et les pauvres. Si la crise alimentaire et du pétrole de 2007-2008 a gêné les consommateurs occidentaux, elle a été dévastatrice pour de nombreux Africains et les a enfoncés encore davantage dans la misère.

PARCELLISATION DE LA MISÈRE

La récession mondiale menace les progrès accomplis par les pays d'Afrique subsaharienne en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. «Si les effets initiaux de la crise financière ont mis du temps à se faire sentir en Afrique, son impact apparaît aujourd'hui plus clairement. Elle balaye les entreprises, les mines, les emplois, les revenus et les moyens de subsistance; il s'agit d'une véritable crise de développement», conclut un rapport du Comité africain des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales[3].

La Banque africaine de développement estime que 27 millions d'Africains viendront grossir les rangs des personnes pauvres et l'Organisation internationale du travail prévoit que le chômage augmentera de 8,5% en 2009. «En Afrique, bien que nous ayons été épargnés par la première vague d'effets, nous sommes touchés par la deuxième», a observé Joe Masawe de la Banque de Tanzanie lors d'une conférence organisée dans le cadre

[3] http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/africa-recommendations

du RED à Accra (Ghana). Et à la différence de ce qui s'est produit dans les pays industrialisés, le «choc frappant le système financier pourrait bien provenir du secteur réel».

Il existe bien sûr une hétérogénéité énorme entre les pays africains et leurs populations, tant au niveau de l'impact de la crise que du point de vue de leur capacité à faire face à ces effets. Néanmoins, comme relevé dans le RED, la fragilité des institutions gouvernementales diminue généralement les capacités des gouvernements des pays fragiles à réagir aux chocs et à limiter leurs effets. La combinaison des chocs externes récents – alimentaire, pétrolier, financier et économique – pose le risque de déstabiliser encore davantage les États fragiles ou même de plonger des États précédemment stables ou résilients dans des situations de fragilité et de conflit, qui arrivent plus vite qu'elles ne disparaissent.

VOIES DE TRANSMISSION

Le RED a identifié quatre voies de transmission indirecte par lesquelles la récession mondiale a atteint les côtes de l'Afrique subsaharienne: la baisse des exportations, une diminution des envois de fonds des communautés de la diaspora, des niveaux inférieurs d'investissement étranger direct et des réductions émergentes de l'aide étrangère future.

La crise a principalement touché l'Afrique subsaharienne sur le plan du commerce. La croissance économique de nombreux pays dépend des exportations des produits de base – agricoles ou issus des ressources naturelles – et la récession mondiale a considérablement réduit la demande de ces produits et rendu les prix extrêmement volatils. Comme lors des précédentes récessions, l'Afrique semble avoir souffert d'une diminution disproportionnée des exportations en comparaison avec d'autres régions en développement, y compris celles qui dépendent des exportations de produits de base. Cela s'explique en partie par le fait que les exportateurs subsahariens, ne disposant pas de sources nationales de crédit, dépendent davantage des crédits commerciaux tels que des lettres de crédit des pays de destination, ressources qui s'épuisent. Le déficit en ressources humaines et financières des entreprises africaines nécessaires pour trouver de nouvelles niches ou progresser dans la chaîne de valeur en période de crise constitue un autre facteur.

D'une certaine manière, les personnes font partie des exportations les plus importantes de l'Afrique subsaharienne, et les fonds envoyés par les émigrés africains travaillant dans des pays africains plus riches ou plus stables ou en Occident, constituent une source significative de revenus, particulièrement pour les États les plus pauvres et les plus fragiles. On s'attend à une baisse des envois de fonds déclarés estimée à jusqu'à 7 %, tandis que les transferts informels, particulièrement en provenance d'autres pays africains, sont difficiles à mesurer, mais pourraient être conséquents pour certains pays fragiles.

UN PÉRIL DE RÉCUPÉRATION?

Une tendance similaire commence à se dessiner pour l'investissement étranger direct (IED). Bien que l'IED ait progressé au cours de ces dernières années, l'Afrique subsaharienne continue d'afficher des niveaux d'IED parmi les plus bas au monde. Le resserrement du crédit et la diminution des profits des entreprises des économies développées et émergentes, dus à la récession, les ont conduits à moins investir à l'étranger, particulièrement dans les États d'Afrique subsaharienne, qui sont considérés comme des pays à «haut risque». En effet, bon nombre des investissements dans les ressources naturelles et l'industrie manufacturière ont été suspendus. Par exemple, la Zambie et le Botswana ont annulé des projets miniers, tandis que le Soudan a reporté la création d'une raffinerie. L'achat de terres par des pays étrangers en quête de sécurité alimentaire ou de biomasse pour la production de biocarburants constitue la seule exception où l'investissement étranger direct s'est accru. Bien que cela puisse atténuer l'impact de la crise, les effets potentiels de ces entrées de capitaux sur les pays recevant les investissements sont hautement controversés, car ils pourraient miner leur sécurité alimentaire ou ouvrir la voie à la corruption.

Bien que les gouvernements donateurs aient réaffirmé leur engagement pour les OMD et que bon nombre ont affirmé qu'ils mettraient tout en œuvre pour maintenir les niveaux d'aide actuels, des signes de plus en plus nombreux indiquent que les flux d'aide au développement diminuent. Si cela se confirme, cela correspondrait à la tendance des précédentes récessions, et les pays fragiles risquent bien d'en être les principales victimes. Fait qui donne encore plus à réfléchir, même si les gouvernements respectaient leurs engagements précédents, à savoir augmenter l'aide apportée à l'Afrique, cela ne résulterait pas nécessairement en des afflux de capitaux plus élevés, car les engagements d'aide sont exprimés sous la forme d'un pourcentage du revenu national, qui est en diminution tout comme les taux de change de certaines devises clés tels que ceux de la livre sterling par rapport au dollar américain.

DES ÉTATS RÉSILIENTS

Malgré l'apparente fragilité de la majeure partie de l'Afrique subsaharienne, de nombreuses communautés africaines ont développé des mécanismes d'adaptation qui peuvent fournir des prototypes et des modèles indigènes pour permettre un renforcement de l'État de manière durable.

Depuis la fin de la Guerre froide, le renforcement de l'État est devenu l'un des objectifs prioritaires des États donateurs. Pour différentes raisons, les efforts de la communauté internationale ont eu tendance à être déployés selon une approche par le haut et à se concentrer sur les aspects techniques du renforcement des institutions, tels que la formation des juges et des fonctionnaires, l'élaboration de lois, le renforcement des tribunaux et l'assistance à l'organisation des élections.

Ces dernières années, un constat s'est imposé. Le renforcement de l'État est un processus endogène qui ne peut pas être importé de l'étranger ni dirigé par des acteurs externes: le mieux que la communauté internationale puisse faire est de prêter son assistance. En outre, le changement le plus durable provient de la base et ne peut pas être imposé depuis le haut, ou de l'extérieur, et le renforcement de l'État implique de nombreux facteurs et aspects intangibles qui doivent être pris en compte.

En réaction à cette prise de conscience grandissante, la communauté internationale déplace progressivement ses efforts pour faciliter des réformes et changements endogènes du bas vers le haut des structures de gouvernance formelles et informelles.

DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les écosystèmes dont la biodiversité est riche et dont les espèces individuelles sont hautement adaptatives sont davantage résistants aux circonstances changeantes et aux chocs externes. En effet, de même que les populations humaines sont dotées de différents talents et savoir-faire, le système présente les capacités pour faire front à l'apparition de situations négatives.

Même si le concept de résilience tire son origine des sciences naturelles, il a trouvé un terrain naturel dans le domaine du développement. Une société disposant de ressources humaines, matérielles et institutionnelles variées est généralement mieux à même de surmonter des tourmentes inattendues, telles que des périodes économiques difficiles. Toutefois, une société ou une collectivité menant une existence «au jour le jour» et luttant simplement pour survivre est souvent dépourvue des capacités à gérer des changements inattendus.

Malgré la fragilité de nombreuses nations africaines et de leurs institutions officielles, les sociétés de l'Afrique subsaharienne ont démontré une grande capacité d'adaptation créative à la récurrence d'épisodes de crise. En effet, elles ont développé des mécanismes de survie et d'adaptation élaborés et profondément enracinés, de systèmes d'assurance intrafamiliaux et communautaires à des institutions traditionnelles d'aménagement du territoire qui s'étendent souvent au-delà des frontières nationales. Ces mécanismes peuvent contribuer à protéger les populations des États fragiles des conséquences de la fragilité pour le développement de l'État et leur bien-être, sans pour autant les en protéger totalement.

MÉCANISMES D'ADAPTATION LOCAUX

Abena Oduro de l'université du Ghana a étudié les effets que les chocs économiques et autres peuvent avoir sur les ménages africains et les stratégies d'adaptation qu'ils ont mises en œuvre pour y faire face. Elle a établi que la crise mondiale actuelle ajoute un facteur de risque et d'incertitude supplémentaire à des collectivités et des ménages déjà vulnérables.

Les chocs peuvent avoir des ramifications à court et à long terme. Par exemple, immédiatement après un choc climatique en Côte d'Ivoire, la présence dans les écoles a diminué et la malnutrition a augmenté. Toutefois, dans des situations où les chocs négatifs causent un sous-investissement prolongé dans l'éducation et la santé, ces conséquences négatives peuvent perdurer.

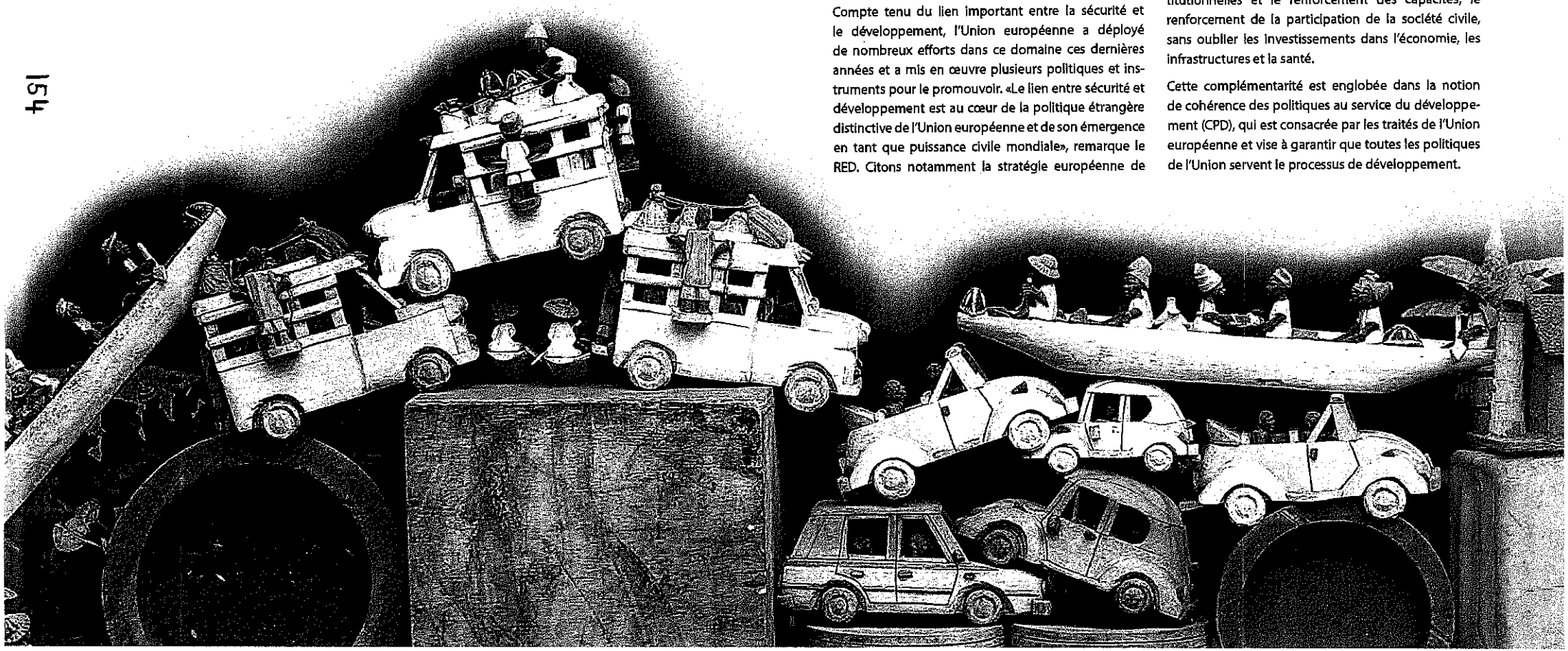
Lorsqu'ils sont frappés par un choc négatif, les ménages tendent à employer une vaste palette de stratégies d'adaptation, par exemple vendre des actifs pour financer la consommation ou réduire la consommation, s'appuyer sur des réseaux de base tels que la famille, le clan et le village, migrer en quête de meilleures opportunités afin d'envoyer des fonds chez eux ou faire appel à des mécanismes informels de prêt et d'assurance. Néanmoins, les mécanismes informels fonctionnent mieux lorsque le choc touche des individus et des petits groupes, et non pas l'ensemble de la collectivité.

RETOUR AUX SOURCES

La résilience est un aspect important du développement durable, car une société incapable de s'ajuster au changement peut difficilement se développer au fil du temps. Améliorer la résilience des pays fragiles, c'est renforcer les capacités des institutions formelles et informelles à surmonter les chocs et à prendre la direction du développement et de la prospérité.

Employer, adapter et développer des instruments de gouvernance indigènes et traditionnels constituent des moyens prometteurs pour renforcer les institutions de manière durable. Jesse McConnell, un chercheur sud-africain qui a participé à l'initiative «New Faces for African Development» du RED, a exploré le rôle de la décentralisation et de l'utilisation de mécanismes indigènes de gouvernement comme moyens d'améliorer la gouvernance dans les pays fragiles dont le territoire est immense, qui ont une grande diversité ethnique ou qui présentent une combinaison de ces deux facteurs.

«Au Rwanda, on utilise le concept d'*Imihigo*, qui implique essentiellement un engagement public [...] à atteindre des objectifs spécifiques dans un délai établi», explique-t-il. M. McConnell conclut que cet *Imihigo* «a contribué à créer une nouvelle identité nationale tout en instillant une culture de la prestation de services et de la responsabilité parmi ses fonctionnaires et dirigeants politiques».



UNE BASE DE DÉVELOPPEMENT SÛRE

Les États fragiles sont souvent en proie à l'insécurité. La pierre angulaire de la résilience et de la stabilité est la sécurité; l'Union européenne occupe et peut continuer d'occuper une place centrale dans ce domaine.

Dans la célèbre pyramide des besoins de Maslow, la sécurité est située au deuxième niveau, après les besoins physiologiques (par ex. respirer, boire et s'alimenter). Ce qui s'applique à l'individu est également valable pour une société, à peu de choses près. Si la relation entre le développement et la sécurité est complexe et pas toujours directe, il existe indubitablement un lien intime entre ces deux aspects. La sécurité est une question particulièrement essentielle dans les pays fragiles, car ils souffrent souvent d'une insécurité chronique et persistante.

Compte tenu du lien important entre la sécurité et le développement, l'Union européenne a déployé de nombreux efforts dans ce domaine ces dernières années et a mis en œuvre plusieurs politiques et instruments pour le promouvoir. «Le lien entre sécurité et développement est au cœur de la politique étrangère distinctive de l'Union européenne et de son émergence en tant que puissance civile mondiale», remarque le RED. Citons notamment la stratégie européenne de sécurité de 2003 et la politique européenne de sécurité et de défense.

HOMOGÈNE ET CONSTANTE

La sécurité n'est pas une question indépendante et ne peut pas être isolée du contexte local, ni recherchée d'une manière standardisée. Chaque contexte est unique, et comme le RED le souligne, il est important que toute assistance dans le domaine de la sécurité implique la population locale, soit adaptée à ses besoins et serve les meilleurs intérêts de la société dans son ensemble.

Il est également essentiel que la sécurité soit intégrée à un plus vaste train de mesures et de programmes complémentaires qui comprennent la réconciliation politique, la bonne gouvernance, des réformes institutionnelles et le renforcement des capacités, le renforcement de la participation de la société civile, sans oublier les investissements dans l'économie, les infrastructures et la santé.

Cette complémentarité est englobée dans la notion de cohérence des politiques au service du développement (CPD), qui est consacrée par les traités de l'Union européenne et vise à garantir que toutes les politiques de l'Union servent le processus de développement.

UNE NOUVELLE PAGE DANS LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT

L'Union européenne a déjà déployé des politiques solides pour faire face à la fragilité. Le RED s'efforce de contribuer à influencer et à affiner cette approche en constante évolution.

Le problème de la fragilité et la manière de s'y atteler est dans la ligne de mire de l'Union européenne depuis plusieurs années. «L'Union européenne ne part pas de zéro pour développer une meilleure réponse à des situations de fragilité», explique le RED.

Dès 2001, les États fragiles ont été déclarés priorité par la présidence belge de six mois de l'Union européenne. À partir de 2005, les expériences et les leçons tirées dans ce domaine ont alimenté le Consensus européen pour le développement, un important document de politique dans lequel l'Union européenne et ses États membres ont concrétisé une vision partagée du développement fondée sur un engagement à lutter contre la pauvreté et à construire un monde plus équitable et plus stable.

Identifiant la fragilité des États comme l'un des cinq défis clés de la politique de développement, le consensus a présenté une approche de l'Union européenne reposant sur les réformes de la gouvernance, établissant l'État de droit, combattant la corruption, développant des institutions gouvernementales viables et renforçant les capacités de fonctionnement. Le document de politique préconisait également la poursuite de l'engagement, même dans les situations les plus difficiles, pour prévenir l'émergence d'«États en déliquescence».

FACILITER LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT

En 2007, un débat et une consultation de longue haleine ont donné lieu à une communication de la Commission, à une série de conclusions du Conseil, ainsi qu'à une résolution du Parlement européen esquissant une «réponse de l'Union européenne aux situations de fragilité».

Un document de recherche de l'Union européenne publié en 2008 et intitulé «Les objectifs du Millénaire pour le développement à mi-parcours: où en sommes-nous et où devons-nous aller?» a pour sa part recommandé un programme de développement spécial pour les États fragiles. Un plan de mise en œuvre de l'Union européenne est attendu pour 2009, présentant des propositions concrètes en vue d'établir une approche européenne plus homogène et stratégique des situations de fragilité. Dans le cadre de ces efforts, la Commission cherche également à réformer ses instruments et procédures financiers pour les rendre plus adaptés aux problèmes posés par la fragilité.

En général, l'Union adopte une approche politique de la fragilité en Afrique subsaharienne qui se décline en trois volets: des cadres politiques globaux, des cadres politiques UE-Afrique (tels que l'accord de Cotonou, qui présente les principes clés de la coopération au développement entre l'Union européenne et ses partenaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique [ACP]), ainsi que des politiques de développement et des orientations de politique concernant la sécurité, la prévention des conflits, la bonne gouvernance, la cohérence politique, etc.

LA DIMENSION EUROPÉENNE

En collaboration avec ses partenaires africains, l'Union européenne est bien placée pour faire la différence dans le contexte de la fragilité. La raison en est que l'Union est un acteur politique qui traite toute la gamme de politiques, et pas seulement celles qui concernent le développement, qui peuvent diriger les pays fragiles vers la stabilité. Elle est notamment dotée d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) par laquelle les 27 États membres unissent leurs forces diplomatiques sur des questions d'importance mutuelle. «Je pense que l'Union européenne est en très bonne position pour lutter contre la fragilité, car il n'existe pas un instrument politique magique qui fonctionne seul», a remarqué Paul Collier de l'université d'Oxford lors d'un atelier de recherche du RED à Barcelone. «Très peu d'agences ont le contrôle sur l'ensemble de la problématique. Par exemple, la Banque mondiale est essentiellement un organisme d'aide. Son mandat ne lui permet pas d'aller beaucoup plus loin. Par contre, l'Union européenne est en elle-même une sorte de gouvernement; elle couvre tous les instruments de politique.»

En outre, l'Union européenne s'est engagée auprès d'acteurs très différents autres que des gouvernements, des autorités locales à la société civile en passant par les organisations régionales, qui peuvent ajouter des perspectives différentes à sa compréhension de la dynamique et du contexte locaux. Par ailleurs, l'Union européenne, par l'intermédiaire de ses États membres ou des délégations de la Commission, est présente depuis longtemps dans les États africains, y compris les pays fragiles; présence qui peut être incroyablement précieuse à l'heure d'adapter des réponses à des situations uniques.

En effet, en raison des besoins divers des pays bénéficiaires, les programmes de développement, et de fait les politiques qui les animent, doivent être assez souples pour fonctionner efficacement. C'est la raison pour laquelle le RED, comme le dit la principale auteur du rapport, Giorgia Giovannetti, est davantage un «cadre d'idées» qu'une prescription politique.

Mme Giovannetti relève également que si l'Europe veut être efficace pour combattre la fragilité, elle doit réaffirmer son rôle sur la scène mondiale. Sur le même thème, le rapport met en garde: «La valeur ajoutée de l'Union européenne restera sous-exploitée tant que l'Union européenne et les États membres ne seront pas en mesure de s'exprimer d'une seule voix et d'un commun accord [...] et n'auront pas une division efficace et applicable du travail». Cela implique une plus grande cohérence et coordination politiques au niveau de l'Union européenne, au-delà des considérations techniques, pour construire des visions et des stratégies politiques communes.

SORTIR DE LA FRAGILITÉ

Les pays fragiles doivent trouver leur propre voie pour sortir de la fragilité et s'approcher de la résilience. Avec l'éventail de politiques et d'instruments dont elle dispose, l'Union européenne peut contribuer à ce processus, mais cela demande une approche personnalisée à chaque pays et une implication à long terme couvrant tous les domaines politiques.

Nous vivons une époque incertaine: l'économie mondiale a ralenti, la puissance économique mondiale se déplace progressivement vers l'est, tandis que le changement climatique, l'accroissement de la population et la diminution des ressources entraîneront un lourd tribut supporté particulièrement par les pays les plus faibles et les plus vulnérables du monde.

Les objectifs du Millénaire pour le développement visent à combler le fossé du développement entre les personnes qui «ont» et celles qui «n'ont pas» et à effacer les inégalités du XXe siècle pour construire un monde plus équitable. Mais le problème de la fragilité des États menace ces aspirations.

Les deux prochaines décennies seront essentielles pour que le XXIe siècle ne représente pas une autre «occasion manquée» pour l'Afrique subsaharienne. La région dispose de tous les ingrédients pour réussir: une population jeune et croissante, des ressources naturelles abondantes et des terres fertiles. Par contre, elle manque de stabilité et de résilience pour exploiter ces atouts.

L'Union européenne a un rôle à jouer pour créer ces conditions, mais cela demande un engagement continu. Le RED exhorte l'Union européenne à rendre son engagement envers les États fragiles crédible, ses politiques faciles à comprendre et son impact considérable.

Comme souligné plus haut, le RED est davantage un «cadre d'idées» qu'une prescription politique. Il ne prétend pas réinventer la roue, mais plutôt tirer les leçons de décennies d'expérience, et sur cette base, montrer un moyen de s'atteler au problème apparemment inextricable de la fragilité des États. Il reconnaît qu'au fil des années, il y a eu beaucoup de succès et certains échecs, tous fournissant des leçons précieuses pour l'avenir.

UN CARREFOUR SUR LA ROUTE

Chaque pays fragile est unique et doit donc suivre son propre chemin pour sortir de la fragilité. Cela requiert d'exploiter les politiques et les instruments disponibles d'une manière adaptée au contexte local qui, à son tour, demande une compréhension profonde et complète de la situation. C'est la raison pour laquelle le RED souligne que l'Union européenne doit façonner ses politiques générales en fonction des questions spécifiques et les adapter aux contextes individuels.

Ensemble, l'Union européenne et les acteurs locaux, des gouvernements à la société civile, doivent esquisser une trajectoire pour aller de l'avant. Les efforts doivent se concentrer sur un large éventail de priorités à long terme, car les problèmes des États fragiles sont principalement

structurels et persistants et demandent un engagement stable et soutenu, ainsi que des approches souples.

Le RED identifie cinq domaines prioritaires clés pour l'engagement de l'Union européenne, à savoir: combler le fossé entre les besoins à court terme et les politiques et la résistance à long terme; améliorer le capital social et humain; soutenir le renforcement de l'État et la cohésion sociale; soutenir une meilleure gouvernance au niveau régional, y compris l'intégration régionale et renforcer la sécurité.

En outre, le RED préconise la concentration des efforts de l'Union européenne pour soutenir des domaines dans lesquels elle dispose d'un avantage comparatif.

Par exemple, le développement du capital humain est important, car la force d'une société réside dans sa population. L'investissement dans l'éducation dans les États fragiles, le déploiement d'efforts pour s'atteler à l'écart de genre et le renforcement du capital social sont des domaines essentiels pour assurer une croissance économique soutenue et le développement sur le long terme.

En outre, afin de promouvoir une durabilité et responsabilité réelles, les ressources nationales sous-exploitées doivent être utilisées et développées par la création d'une base d'imposition nationale et de solides institutions financières locales.

Malgré son importance pour le bien-être individuel et l'économie dans son ensemble, l'agriculture en Afrique subsaharienne a été négligée pendant des années. Le RED appelle à l'inversement de cette situation par des investissements accrus dans le secteur agricole.

L'édition 2009 du Rapport européen sur le développement est la première, mais en aucun cas la dernière. Le RED, qui sera publié chaque année, se concentrera sur divers thèmes pertinents, dans l'objectif de contribuer à adapter la politique de développement à des perspectives nouvelles et émergentes et aux défis dans le contexte de l'échéance de 2015 des objectifs du Millénaire pour le développement et au-delà.

Chaque édition du rapport fournira une analyse solide et des options politiques en faveur de l'évolution et de l'adaptation de la politique de développement de l'Union européenne pour faire face à de nouvelles réalités internationales dans un monde de plus en plus interdépendant.

L'équilibre changeant des forces sur l'échiquier mondial, tant sur le plan économique que politique, constitue un exemple de ces nouveaux défis et perspectives. Plusieurs pays émergent non seulement comme grands acteurs économiques, mais également comme importants acteurs politiques et donateurs.

L'instabilité économique mondiale, soulignée par les trois chocs récents (alimentaire, pétrolier et financier) et le ralentissement économique actuel, soulève des questions fondamentales sur la manière dont la mondialisation est gérée, ce qui pourrait conduire à des réformes structurelles des organes de gouvernance mondiale, tels que l'Organisation mondiale du commerce, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

La concurrence pour des ressources naturelles plus rares, dont une part importante est située dans les pays en développement, augmente entre les puissances économiques confirmées et émergentes. En outre, le changement climatique et ses grandes implications sur le développement occupent une place de plus en plus importante dans l'agenda politique international.

Les préparations dans le cadre du rapport de l'an prochain ont déjà commencé et le sujet de l'édition 2010 sera divulgué dans les mois à venir. Des informations sur le RED 2010 seront publiées sur le site web du RED, où vous pouvez vous abonner au bulletin d'information pour rester au fait des dernières avancées.

PRÉSENTATION DE L'ÉQUIPE DE RECHERCHE DU RED

L'équipe centrale du RED est constituée de 11 membres :

Giorgia Giovannetti : Chef d'équipe du Rapport européen sur le développement, titulaire de la chaire d'économie de l'université de Florence et professeur invité de la New York University de Florence.

Wendy Harcourt : Rédactrice du journal *Development* et conseillère en chef de la Society for International Development.

Thierry Verdier : Professeur d'économie et directeur scientifique de la PSE (*Paris-Jourdan Sciences Économiques*).

Marta Reynal-Querol : Maître de conférence en économie à l'université Pompeu Fabra de Barcelone et professeur affilié à la Graduate School of Economics de Barcelone.

Shailaja Fennell : Conférencière en études du développement rattachée au département d'économie foncière de l'université de Cambridge et chargée de cours au Jesus College de l'université.

Pascal Vennesson : Professeur en sciences politiques et cotitulaire de la chaire sur la sécurité en Europe de l'Institut universitaire européen.

Franklin Allen : Professeur de finance et d'économie à la Wharton School de l'université de Pennsylvanie et codirecteur du Wharton Financial Institutions Centre.

Ingo Linsenmann : Responsable de projet pour le Rapport européen sur le développement au Centre Robert Schuman pour les études avancées de Florence.

Simone Bertoli : Assistant de projet pour le Rapport européen sur le développement à l'Institut universitaire européen, travaille également sur la transnationalité des migrants à l'Institut pour la recherche sur l'emploi de Nuremberg.

Elisa Ticci : Assistante de projet pour le Rapport européen sur le développement à l'Institut universitaire européen, conférencière en économie à l'université de Florence et consultante à la Banque mondiale.

Marco Sanfilippo : Assistant de projet pour le Rapport européen sur le développement à l'Institut universitaire européen et chercheur sur les investissements étrangers directs chinois en Europe au Centre d'études sur la Chine contemporaine.

CONTACT

Pour toute question en ce qui concerne le Rapport européen sur le développement, veuillez prendre contact avec le secrétariat du RED par courrier électronique à l'adresse: DEV-EDR-SECRETARIAT@ec.europa.eu

EU development policies at a crossroads. Whither from here?

Daniel Cohen and Pierre Jacquet[1]

December 17, 2008

Discussion paper prepared for the Ermenonville Seminar on "European aid architecture: opening the debate", December 18-19, 2008

The European Union development policy has often been criticized for its dispersion and lack of effectiveness. While an early phase of such criticism often fell on the aid delivered by the EU Commission, significant progress has been achieved over the recent years, and it has now become clear that one of the crucial challenges of EU aid effectiveness relates to the organization of the network of all EU actors, namely the Commission and 27 Member States[2].

The framework of European development policies has undergone major clarifications and reforms over the last decade. Development policy has been defined by the Treaty of the European Union (TEU), in its articles 177 to 181, as a shared competency between Member States and the Commission. While still exhibiting considerable complexity and potential overlap, its institutional structure has been streamlined. In 2005, the EU Council formally adopted the so-called "European Consensus on Development" (European Union, 2006), a worthwhile attempt at integrating all streams of EU development policies into a single shared approach. More recently, valuable efforts at promoting collaborative practices among Member States and the Commission have been undertaken, notably leading to the *EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy* (Council of the European Union, 2007) or to joint financing approaches that include common EU funds, co-financing agreements, mutual recognition and delegations.

Yet, for all these efforts and while "Europe is the biggest provider of development aid in the world"[3], there is still no such thing as *a* "European development policy", except as a still politically and institutionally artificial aggregate resulting from the addition of the actions undertaken by the 27 Member States plus a 28th actor, namely the EU Commission. In this paper, we refer to a "European System of Development Policies" (ESDP) and we explore some ways to make it more effective. This challenge bears some resemblance to that of defining a European foreign policy or, beyond the integrated Monetary Policy, of promoting a European economic policy, or yet for that matter a single "European voice" in international economic affairs. It could be summarized as: "how to create more political integration through institutional and operational practices and procedures"?

Our message in this paper is that a few improvements in the current processes and practices can go a long way in giving life to the European System of Development Policies. Our major recommendation is to revive the Council of Ministers of Development Cooperation and give it an executive mission to formulate and monitor (with the help of the Commission) Broad EU Development Policy Guidelines. We also recommend that the Commission prepares a yearly report on the EU system of development policies, aggregating the actions undertaken by the

[1] Respectively, Paris School of Economics and Ecole normale supérieure, and Agence française de développement and Ecole nationale des Ponts et Chaussées. The authors write in a personal capacity. They thank AFD colleagues for useful contributions and comments, notably Jean-Marc Bellot, Yves Charpentier, Philippe Chedanne, Emmanuel Comolet, Jean-Michel Debrat and Olivier Ray. The usual caveat applies.

[2] See the analysis in Grim, 2008

[3] As heralded on the EU development site, http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm

Commission and the Member States and checking the resulting integrated vision against the agreed guidelines. We suggest that the European Parliament could hold yearly hearings to discuss the findings of the report. We finally recommend charging a small team of spokespersons in partner countries with promoting the visibility of the EU in its development policy operations.

In the first section of the paper, we set the stage by drawing on various economic studies on EU and overall aid effectiveness to document some of the characteristics of the development aid delivered by the EU, and we briefly summarize some of the recommendations made in the existing literature. The second section develops our own set of recommendations.

1. Complexity, dispersion and overlap

a) A complicated structure

The institutional structure of the European Union is particularly complex, and this complexity extends to the organization of development assistance[4]. Development cooperation formally appears in two of the three "pillars" of the EU, namely in pillar 1 (the supra-national pillar of Community policies) and in terms of "foreign aid" in pillar 2 (intergovernmental cooperation, namely the Common Foreign and Security Policy or CFSP). It involves all major institutional actors of the EU, i.e. the European Commission, increasingly the European Parliament, the Council and Member States. As mentioned above, it is recognized as a policy area of the European Community, but in "complementarity" with Member States' policies. The supranational component is itself based on two pillars: the Cotonou agreement (2002), which is a partnership between the EC and Member States and 79 ACP Countries (African, Caribbean and Pacific), and is financed both through the European Development Fund (EDF, replenished every 5 years and specifically created for ACP finance) and through one third of available funds for development cooperation within the EU budget; and cooperation towards non ACP countries, which is financed through the EU Budget (the other two thirds). The institutional structure is complex, as development cooperation within the Commission belongs to the RELEX group of Commissioners (Development and Humanitarian Aid including DG DEV and DG ECHO, External Relations and Neighbourhood Policy including DG RELEX and DG AIDCO, Trade - DG Trade – and Eulargement – DG ELARG). Relations with ACP Countries are in the remit of DG DEV, which is also in charge of formulating the EC development cooperation policy toward all developing countries. DG RELEX covers all other developing countries (except those concerned with enlargement). The implementation of the EU development aid budget (except pre-accession programs and humanitarian aid) belongs to DG AIDCO, or EuropeAid, which is placed under the RELEX Commissioner for External Relations and Neighbourhood policy but de facto interacts with DG DEV and DG ELARG and has seen its competences decentralized to EU delegations in partner countries.

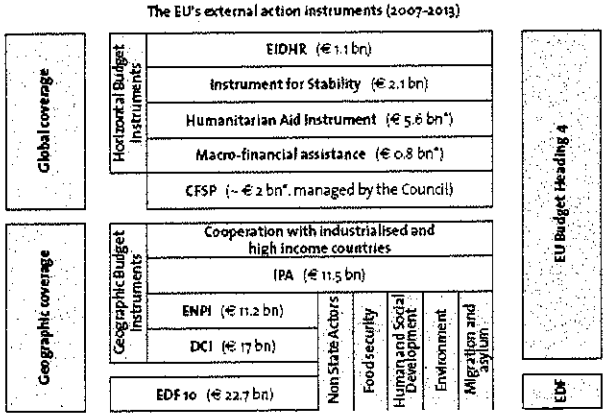
In budgetary terms, development cooperation is implemented through various instruments that were rationalized in the 2007-2013 financial framework. Chart 1 describes the organization of the EU external action budget and shows the instruments set up to finance the EU external actions, classified as 4 geographic and 5 horizontal instruments.

Maxwell (2008) makes a few proposals to simplify this complicated development cooperation structure and notably argues that there should be a single Commissioner in charge of

[4] For a useful description, see for example Austrian EU Platform of Development NGOs, 2007

development issues (who would also have a mandate to participate in trade negotiations) and that funding procedures should change.

Chart 1 - The EU's external action instruments



* Proposed allocation, not final

Source : Mackie and Zincke, 2006. EIDHR stands for the European instrument for democracy and human rights; IPA for the Instrument for Pre-Accession; ENPI for the European Neighbourhood and Partnership Policy Instrument; DCI for the Development Cooperation Instrument.

b) Dispersion

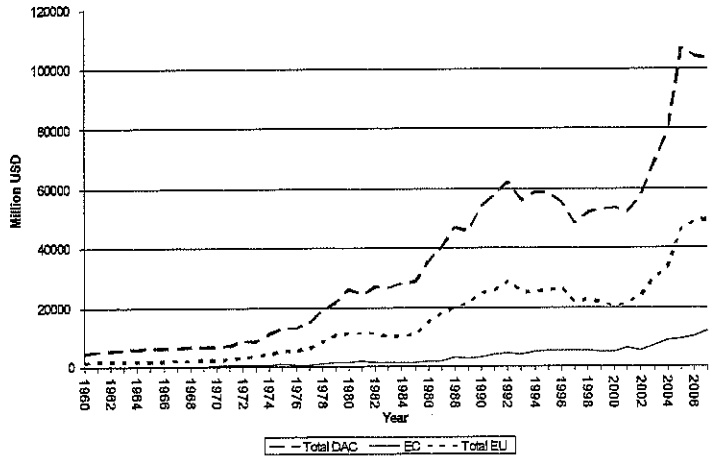
As reported by the EuropeAid 2008 report (European Union, 2008), the EU accounted in 2007 for 60% of total Official Development Assistance (ODA) (54% in 2006) (see chart 2). About one fifth is accounted for by the Commission (17% in 2006), the rest being conducted under the Member States bilateral ODA policies. This further illustrates the considerable decentralization (role of Member States) of the EU system of development cooperation.

ODA data, however, are imperfect measures of effective assistance to developing countries. A substantial part of the ODA statistics refers to volumes of assistance that are either unpredictable or non programmable (such as debt reductions and humanitarian aid) or that apply to expenses incurred in developed countries (imputed student costs, research, administrative costs, refugees). The Development Assistance Committee (DAC) of the OECD has thus recently developed a new set of data on so-called "Country Programmable Aid" or CPA, namely the share of bilateral ODA that is *programmable* at partner country level[5]. A first set of tables produced by the DAC illustrates the geographical dispersion of development assistance, notably concerning the EU-15 CPA (see table 1). We have computed an index of

[5] CPA is defined by exclusion, by subtracting from total gross ODA humanitarian aid and debt relief (which are unpredictable by nature), administrative costs, imputed student costs, promotion of development awareness, research in donor countries, refugees in donor countries, food aid and aid from local governments and core funding of NGOs.

concentration based on the Herfindahl index[6] for each donor. The low value of the index illustrates the extent of the geographical dispersion of EU donor assistance, both for Member States and for the EU Commission.

Chart 2 - Net ODA disbursements : total DAC, the EC and the whole EU (Member States and the Commission).



Source : DAC, CRS data online.

Table 1 - Geographical dispersion of EU-15 CPA in 2006-2007

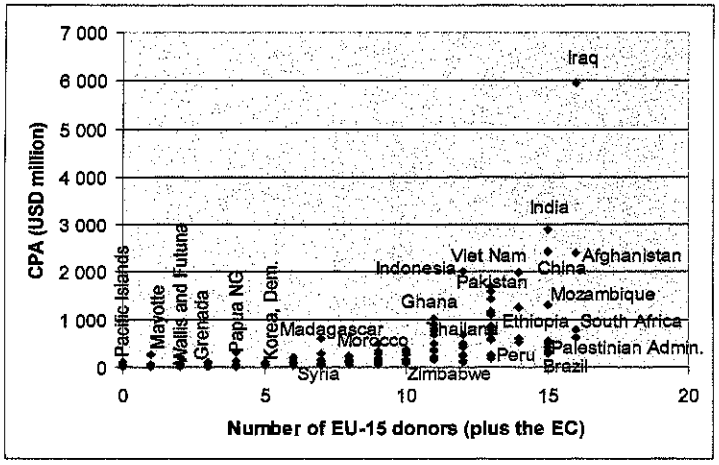
	Austria	Belgium	Denmark	Finland	France	Germany	Greece	Ireland	Italy	Luxembourg	Netherlands	Portugal	Spain	Sweden	United Kingdom	EC
Number of partners	53	83	71	62	123	110	34	56	76	40	93	20	81	91	93	144
ODA (USD Million)	1560	1867	2269	861	9734	10752	435	1046	3594	313	5540	408	4190	3906	10617	10402
CPA (USD Million)	158	498	905	241	2740	2723	119	347	519	128	1601	146	831	1080	3177	6219
Average CPA per partner (USD million)	2,98	6,01	12,75	3,88	22,28	24,75	3,49	6,20	6,84	3,21	17,21	7,29	10,27	11,87	34,16	43,19
Donors' share of global CPA (in %)	0,26	0,83	1,51	0,40	4,58	4,55	0,20	0,58	0,87	0,21	2,67	0,24	1,39	1,80	5,31	10,39
Herfindahl index of geographical concentration	0,06	0,03	0,05	0,05	0,03	0,02	0,17	0,08	0,07	0,15	0,03	0,44	0,03	0,03	0,05	0,02

Source: OECD (2008) and DAC Country Reporting System – online database on aid activities. Data are computed as yearly averages for the biennium 2006-2007.

[6] The Herfindahl index measures concentration. For a given distribution of N shares (summing-up to 1), it is computed as the sum of the squares of shares. It thus equals 1 for a perfect concentration, and 1/N for a perfect dispersion.

From a partner country perspective, it is also interesting to compare the volume of CPA received from the EU with the number of EU donors operating in the country. Chart 3 illustrates the extent of the EU presence in partner countries, through the Commission and Member States, as well as the unexploited potential there, both to increase the EU visibility, to support a EU development policy, and to increase aid coordination and effectiveness.

Chart 3 – EU presence in developing countries



Source : Data from OECD (2008)

In a recent joint CEPREMAP-AFD study, Huillery (2008) documents the major characteristics of EU Development assistance, using aid data close to the CPA concept. The scope of development assistance provided by the European actors is broad and covers an extensive geographical area. A typical EU country allocates 15% of its assistance to its first partner country, and 2% to its tenth (table 2). Again on average, there are 10 EU-15 countries simultaneously active in partner countries in 2006. Huillery (2008) finds that, in 2006, one fourth of bilateral European ODA contributions are very small and represent less than 1% of the total European aid received by the corresponding country and that there are on average 7 EU Members (within the EU-15) simultaneously intervening in crucial sectors such as education or governance.

Table 2 - Concentration of EU aid by donor

Donor country (2006 data)	Number of partner countries	Share of aid* to 1st partner	Share of aid* to 2nd partner	Share of aid* to 10th partner
Austria	108	0.11	0.11	0.02
Belgium	109	0.12	0.05	0.03
Denmark	53	0.14	0.13	0.02
Finland	100	0.11	0.10	0.02
France	136	0.10	0.09	0.03
Germany	136	0.11	0.07	0.02
Greece	120	0.26	0.15	0.01
Ireland	98	0.12	0.10	0.02
Italy**	21	0.61	n.a.	0.06
Luxemburg	80	0.10	0.08	0.05
Netherlands	80	0.03	0.03	0.02
Portugal	62	0.22	0.19	0.01
Spain	116	0.13	0.08	0.02
Sweden	101	0.06	0.06	0.01
United Kingdom	84	0.16	0.10	0.02
Average EU-15	*93.6*	*0.16*	*0.10*	*0.02*
Commission	133	0.06	0.04	0.02

*Net ODA commitments minus debt cancellation, humanitarian aid, imputed student costs and refugees.
**: 2005
Source : Huillery (2008), table 2

c) A summary of recommendations

The dispersion as exposed by the Herfindahl index for instance, is generally considered a pathology that runs against the objective of aid effectiveness. Thus, OECD (2008) writes that « fragmentation is significant when partner countries have to deal with a large number of donors that provide a small share of CPA. This may weaken ownership and burden already limited institutional capacity » (p. 11, paragraph 12). While this seems to be conventional wisdom in development circles, this view is actually disputable. From a political economy standpoint, the argument could also run the other way around: the smaller the donor, the less negotiating leeway, the more it will have to align with partner country policies and objectives. Moreover, small interventions can also contribute to innovations, cover expenses that larger interventions would not, bring some competition between donors and thus avoid some of the risks of a unified donor front. They can also facilitate partnerships with local governments through NGOs or private actors. From a partner country perspective, there does not seem to be an unrefrained enthusiasm for donor coordination. Some have for example expressed their concern that the EU division of labor proposal could lead to lower aid volumes. These arguments do not undermine the case for better coordination and division of labor. They simply highlight that the nature of such coordination and division of labor matters far more than the principle.

Accordingly, most available studies recommend more specialization of donors and argue for a limitation of the actual number of donors in any given partner country. In their study of

coordination between multilaterals and bilaterals, Cohen and Katseli (2006) first discuss the comparative advantages of multilateral versus bilateral aid. For instance, multilateral agencies take better care of poverty in recipient countries, but seem to be as biaised as bilaterals, despite the prevailing intuition that they give less weight to political arguments. Both follow different agendas, but insofar as MDGs are concerned, for example, they appear more as competitors than as partners. Multilaterals seem to be more driven by rules, while bilaterals are more prone to exerting discretion. An interesting characteristic of EU assistance could be that it is both bilateral and multilateral in essence (much more so than any multilateral institution such as the World Bank, even though the Bank itself is exposed to the political weight of its board members), and proper aid coordination within tbe EU might maximize the benefits of both approaches.

The most common response to aid fragmentation points to improvements in the division of labor between donors, both at the global level (as in Cohen and Katseli 2006) or at the European level (Huillery 2008, Mürle 2007). Cohen and Katseli put forward the propositions of a country-based *Coordinating Council* of 7 members, two from the recipient government, five from the top donors, served by a secretariat led by recipient country; and of a *Sectoral Coordinating Councils* (education, infrastructures, health...) of 7 members, two from the government, five from the top sectoral donors. Donor selection should be based on a clear understanding of their respective comparative advantages. Such a proposal could also be implemented by European donors themselves: Mürle (2007) argues that Europe could try to be the powerhouse of the division of labor in the development field. Moreover, Mürle (2007) and Huillery (2008) also emphasize the role of donors' competitive advantage in promoting an effective division of labor and in correcting donor biases that may lead to too much aid to "darling countries" (those favoured by donors, around 30 for Europe) and too little to "aid orphans" (those left aside).

The current prescriptions to help achieve a better division of labor typically include recommendations to focus on a smaller number of partners and play a correspondingly bigger role in them, to address fewer sectors in each partner country, and to delegate operations to another donor to ease coordination and cut transaction costs from the partner country perspective. Progress has been limited, but the European Union has adopted a code of conduct (Council of the European Union, 2007) that commits Member States to implement divison of labor principles. Beyond a few general principles notably based on partner country ownership and on the preservation of aid volumes, the code of conduct introduces 11 guiding principles, among which: concentrate on a limited number of sectors (on the basis of donors' comparative advantages); redeploy other in-country activities through exit, budget support or delegated cooperation; establish lead donor arrangements in each priority sector; promote delegated cooperation and partnership; ensure adequate sector coverage; extend the principles to the regional level; strengthen the focus on a limited number of priority countries while addressing the "orphans" gap.

2. "It's politics, stupid"[7]

There is little specifically "European" in the characteristics exhibited above for the European System of Development Assistance. In fact, one could even question the relevance of acting at the EU level: why not rather act at the global level, in line with the Paris declaration? Why

[7] Paraphrasing Bill Clinton's famous 1992 presidential campaign slogan : « It's the economy, stupid ».

should it make more sense to organize the division of labor between donors at the EU level rather than at the global level? If ODA was mainly concerned with development effectiveness, the debate would be on bilateral vs. multilateral assistance (as in Cohen and Katseli, 2006), but not really on bilateral vs. European.

Most of the answers to these questions are largely political. As the EU already embeds a wide amount of political cooperation between Member States, the EU level appears as a potentially useful intermediary level at which to try to better organize development assistance. Donor coordination at the EU level can unleash economies of scale and be more effective in producing results than the myriad of smaller actions that tend to be undertaken otherwise. Still, most of the barriers to further coordination and division of labor remain of a political nature. In particular, one of the obstacles to implementing the division of labor program in the field stems from the legitimate aspiration of Member States to attach visibility to the amount of assistance that is provided through their taxpayers.

Beyond the effectiveness agenda, which applies to all donors, European and non European, one of the problems for the EU is that it wields much less influence than its actual contribution to global ODA would warrant, which points to its inability to act as a single actor. Influence is a legitimate objective for development assistance, both because it carries values (and one can argue that there are European values that deserve dissemination), and because the European Union as such may have specific political objectives in a globalized world, such as, for example, the relation with its African neighbors in tbe South (see the discussion in Debrat, 2006, which expands both on the geopolitical and on the territorial dimensions of Europe's challenges) and the dialogue on world governance and on global public goods with emerging countries. A similar diagnosis applies to EU foreign policy, or to EU economic policy (in its fiscal dimensions, since monetary policy was unified within the European Monetary Union). In all areas where shared competences have been recognized between the EU level and Member States (as opposed to the full integrated EU competence in Trade policy, Agricultural policy, Justice and Monetary policy), there are issues in defining and implementing a European collective action. None of these subjects, including development assistance, can be reduced to their technical aspects.

Over the longer term, some will argue that the EU should get ever closer to a full fledged political union, whatever that implies in terms of institutional buildup. Others will dissent. We believe that recommendations to improve the current situation should not take sides on the path that longer term European integration should or should not take. They should rather be based on a pragmatic assessment of the current situation of independent Member States genuinely interested in improving the overall efficiency and effectiveness of their actions and in increasing the visibility of the EU.

Notwithstanding the need to simplify the institutional structure, which will be addressed in this seminar but is not the focus of this paper, there are a few simple steps that could be taken and that do not require any institutional reform, at least in a first stage. Nor do they infringe dramatically on Member States' development policy sovereignty. The objective is not to formulate in any centralized way a single EU development policy, but to share, put in coherence, and coordinate all development actions undertaken in a decentralized way by all the actors of the European aid system around strategic objectives that would be mutually formulated and accepted. This would be quite an achievement in itself. The main thrust is to structure a well functioning intergovernmental European network of development assistance. We suggest improvements in three dimensions: (1) Brussels; (2) Member States; (3) Action in

the field. There are two guiding ideas in our proposals: the first is that defining and observing the aggregate action of all EU development policies is a useful first step toward asking relevant policy and strategic questions, thus inviting coordinated action; the second is based on the "open method of coordination", through which Member States are willing to share their own policies and to commit their own program within an integrated framework, are led to consider their own policies as part of an integrated and coordinated approach, and have an incentive to think these policies with the global framework in mind.

(1) Brussels

The main thrust, at the EU level, is to make sure that the European dimension of development assistance is properly identified and is recognized as such. We make three recommendations to that end:

a) ***Prepare a systematic annual report on the European System of Development Policies (ESDP)***

This would usefully build on the existing informative report prepared by EuropeAid, which already goes some way in addressing the whole ESDP rather than only the development assistance delivered by the Commission. This focus, however, should be made more systematic and integrated, and include:

- a focus on the aggregate picture (volumes, geographic allocation, sectors, results)
- a discussion of potential shortcomings that the aggregate pictures may highlight
- a discussion of the compatibility of the aggregate picture with the strategic vision embedded in the European Consensus on Development and in the Broad Development Policy Guidelines (BDPGs, see below)
- a discussion of policy coherence, in relation with the biennial progress report on policy coherence that the October 2006 Council has requested from the Commission.

b) ***Involve the Parliament: the afore-mentioned report should be presented to the Parliament during a special annual hearing on the ESDP***

There is no doubt that the European Parliament has seen its role substantially increase over the years, including with respect to external actions and development policies. It can be further increased, however. The monitoring of the aggregate ESDP picture should be given more political clout by an endorsement by the European Parliament. The Parliament would also validate the BDPGs (see below).

c) ***Reinstall the Council of development cooperation ministers as a systematic executive body dealing with collective ESDA issues***

The Council of development cooperation ministers has stopped meeting formally after the 2002[8] reform installing the General Affairs and External Relations Council. Development issues are now discussed within the Foreign Affairs section of that Council. While this is supposed to increase the political coherence of development assistance with the EU overall international and diplomatic objectives, there are two major drawbacks: (1) the EU foreign

[8] There were 22 different formations of the European Council in the 1990s, cut down to 16 in June 2000, then to 9 in June 2002, cf. http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=426&lang=fr&mode=g.

policy suffers similar shortcomings as its development assistance policy, and the former can hardly be expected to provide a coherent framework for the latter at this stage; (2) development concerns take a backseat at best in foreign policy discussions that are tilted toward short term issues.

Hence, we suggest that the practice of informal meetings of development ministers (about twice a year) be extended and somehow "formalized". These meetings, in which the EU Commission (development commissioner) should take part, should aim to

- Share individual Member States ODA policies and strategies
- On that basis, define Broad Development Policy Guidelines (BDPG) for the EU[9]
- Specify the contributions of Member States and of the Commission to implementing BDPGs

(2) Member States

Member States should be willing to prepare and submit on a yearly basis their ODA policies and strategies in order to reach a global integrated strategic view through the Development Ministers Council (see above). After the definition and validation of BDPGs, they would commit to play their role as agreed in the Council meetings.

(3) Developing countries

In developing countries, we suggest that the visibility and coherence of the EU development presence be better coordinated between the Commission local representatives and Member States. EU actors have committed to implementing the code of conduct on the division of labor, through which individual European donors will take leadership on EU sector interventions according to their comparative advantages. This effort needs to materialize, and to receive political support and visibility. More specifically, we suggest that in each country, one of the Member States' Ambassadors be recognized as the "European Spokesperson", in charge of supporting the coordination of EU actors and communicating on EU policies. The Spokesperson could be the Ambassador of the EU country (or the Commission) that disburses the largest ODA volume in the country. Or he or she could be nominated by consensus by the local group of European Ambassadors. One or two other European ambassadors could serve as vice-spokespersons in order to avoid excessive personalization and maintain the sense of mutual EU representation. The thrust of this proposal is that the success of the EU division of labor is certainly a technical and operational challenge, but should also be anchored in a political vision formulated and disseminated at the local level. The task of this spokesperson would accordingly be to:

a) Monitor local EU development actions, from the Commission and from Member States, notably with respect to the division of labor agenda.

[9] This proposal extends to development assistance the economic policy coordination approach defined in article 99 of the TEU and based on the Broad Economic Policy Guidelines (BEPGs). Unfortunately, the results of such coordination are so far rather mixed, but we believe that such an approach could bring benefits to the cohesiveness of the EU system of development policies. BEPGs are formulated by the EU Council based on a recommendation from the Commission and are adopted under qualified majority by the Council. Multilateral surveillance by the EU Council on a yearly basis is expected to ensure the implementation of the guidelines through Member States economic policies.

b) Formulate these various actions as an integrated ESDP action in the country and contribute to the yearly report on ESDP (see above), notably through a joint assessment of the local progress towards Complementarity and division of labor.
c) Communicate on these actions
d) And possibly complement BDPGs by formulating country-specific EU strategies, which ultimately might lead to possible joint programming and to feed the Council discussion on BDPGs with these country-based contributions.

3. Concluding remarks

We believe that any reflection on the EU aid architecture should recognize that, in the area of development assistance like in other important policy areas, one of the main obstacles to EU consistency and visibility stems from the current political reality of the EU as an incompletely integrated collection of independent Member States. Useful proposals on division of labor and coordination should not be ignored, and the EU code of conduct on the division of labor should be implemented. But they will become more feasible and practical if and when all the EU development assistance actors are able to structure a well functioning network, that we have called here the European System of Development Assistance (ESDA), including a political dimension. We have made in this short paper a few proposals to that end. In a first stage at least, our recommendations can be implemented informally and thus "tested" concretely, rather than be subject to a necessarily complex process of institutional reforms

163

References

Austrian EU Platform of Development NGOs (2007), *Understanding EU Development Cooperation. Development Cooperation of the European Community Institutions – Structures – Procedures.* Vienna, May, 2nd updated version.

Bellot, Jean-Marc, Pierre Jacquet et Denis Loyer (2008), « Sustainable Development in European Cooperation Policy », in *Europe and Sustainable Development*, Collection Penser L'Europe, Paris: CULTURESFRANCE.

Cohen, D. and L. Katseli (2006), "Multilaterals and Bilaterals on the Ground; Division of Labour or Coordination?", Paris: OECD Development Centre.

Council of the European Union (2007), *EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy*, Brussels, Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, 15 May 2007.

Debrat, J.M. (2006), *Achieving a European Development Policy*, Working Paper, Paris: Fondation pour l'Innovation Politique, September.

EU Commission (2007), *EU report on policy coherence for development.*

European Union (2006), *The European Consensus on Development*, Joint declaration by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on the development policy of the European Union entitled "The European Consensus" [Official Journal C 46 of 24.2.2006].

European Union (2008), *Annual Report 2008 on the European Community's development and external assistance policies and their implementation in 2007*, Brussels: European Union.

Grim, S. (2008), "Reforms in the EU's aid architecture and management. The Commission is no Longer the Key Problem. Let's Turn to the System", D.I.E discussion paper 11, Bonn: German Development Institute.

Huillery, E. (2008) , "Pour la fin du saupoudrage dans la coopération européenne au développement. Vers une division du travail entre Etats membres", unpublished mimeo, Paris: CEPREMAP and French Development Agency, March.

Mackie, J and J. Zinke. 2006. *Delivering the goods: Challenges for ACP-EU relations in 2007.* (ECDPM In Brief 17). Maastricht : ECDPM

Maxwell, Simon (2008), « Mon plan d'action en six points pour réformer l'aide européenne », in *Europe's world*, Automne 2008.

Mürle, Holger (2007), "Towards a Division of Labour in European Development Co-operation: Operational Options", German Development Institute, Discussion Paper 6/2007

OECD (2008), *Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability. Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans*, OECD Development Assistance Committee, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, May.

L'UNION ACTEUR INTERNATIONAL

ANNEXE XXXIV : UNE VOCATION INTERNATIONALE

Extraits proposés :

- MONNET Jean. *Les États-Unis d'Europe ont commencé.* Paris : Robert Laffont, 1955, p. 129-137.

- *Déclaration adoptée par la Conférence des Chefs d'État ou de Gouvernement des États membres ou adhérents des Communautés européennes,* Sommet de Paris, 19/21 octobre 1972.

- *Déclaration sur l'identité européenne,* Sommet de Copenhague, 14 décembre 1973.

pés du XXe siècle. J'espère que cette expérience que nous avons commencée en Europe pourra, si elle réussit définitivement, servir utilement d'exemple au monde pour montrer comment, par l'utilisation de ses ressources, la société humaine peut œuvrer pour un avenir plus prospère et plus pacifique.

(17)

« NOUS NE COALISONS PAS DES ÉTATS, NOUS UNISSONS DES HOMMES. »

Il est d'une importance universelle que l'Europe puisse vivre par ses propres moyens et dans la sécurité, qu'elle soit pacifique et en mesure de continuer à apporter sa grande contribution à la civilisation. Le chemin qui mène à tous ces objectifs passe par l'unification.

Une Europe fédérée est indispensable à la sécurité et à la paix du monde libre. Aussi longtemps que l'Europe restera morcelée, elle restera faible, et sera une source constante de conflits. A l'époque moderne, les conflits se généralisent inévitablement à l'ensemble du monde.

L'unification permettra à l'Europe d'intensifier le développement de ses ressources. Elle pourra ainsi, le moment venu, faire face aux besoins de ses habitants et prendre sa part dans les charges de la défense commune sans avoir à demander aux Etats-Unis de maintenir leur aide.

L'unification de l'Europe a, pour la civilisation, une portée qui dépasse même la sécurité et la paix. L'Europe est à l'origine des progrès dont nous bénéficions tous et les Européens sont aujourd'hui capables d'apporter au développement de la civilisation, par leur esprit créateur, une contribution aussi grande que dans le passé. Mais pour permettre à cet esprit créateur de s'épanouir à nouveau, nous devons harmoniser nos institutions et notre économie avec l'époque moderne. C'est en unifiant l'Europe que nous y parviendrons.

En même temps que nous poursuivrons ensemble notre action pour l'unification de l'Europe, nous continuerons notre effort pour réunir pacifiquement les Allemands de la République Fédérale et ceux de l'Est. Il est essentiel d'effacer les frontières entre les

nations européennes. Il est tout aussi important d'effacer par des moyens pacifiques, la frontière qui, aujourd'hui, en séparant les Allemands, favorise un irrédentisme qui ne saurait apporter aucun bien aux Allemands, à l'Europe ni au monde.

Mais les récentes propositions soviétiques vont à l'encontre des enseignements de l'Histoire. Au moment même où les Européens de l'Ouest se rassemblent et fusionnent leurs souverainetés afin de répondre aux problèmes d'aujourd'hui, l'Union soviétique se révèle comme le champion en Europe du maintien des souverainetés nationales qui entraînerait le maintien des divisions entre les Européens.

La reconstitution d'un Etat allemand souverain et d'une armée nationale allemande, proposée par l'Union soviétique, tendrait à réveiller le vieil esprit nationaliste chez les Allemands et ranimerait les sentiments nationalistes des Français et des autres Européens contre les Allemands. Les vieilles blessures seraient rouvertes et les vieux ressentiments s'exerceraient à nouveau.

Ainsi seraient recréées les conditions qui,

165

en vingt-cinq ans, ont provoqué deux guerres mondiales et qui ont mené l'Union soviétique elle-même au bord de la destruction.

L'unité qui satisfera les aspirations légitimes des Allemands sans les exposer, ainsi que le reste du monde, au recommencement d'un passé funeste, l'unité qui facilitera l'établissement d'une paix durable est l'unité au sein d'une Europe unie. Tout en poursuivant la création d'une Europe unie, nous poursuivrons nos efforts pour promouvoir par des moyens pacifiques l'union des Allemands de la République Fédérale et de l'Est au sein de la Communauté Européenne.

Six pays européens ne se sont pas engagés dans la grande entreprise d'abattre les barrières qui les divisent pour dresser des barrières plus élevées contre le monde extérieur. Notre époque exige que nous unissions les Européens et que nous ne les maintenions pas séparés. *Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes.*

On ne peut pas attendre d'avoir éclairci d'avance toutes les contingences pour se dé-

terminer sur l'action qu'appellent les nécessités du présent. Dans la conduite de nos affaires personnelles nous n'attendons pas, pour agir, que l'avenir nous soit complètement révélé. Rien n'est plus stérile que d'anticiper, dans le contexte du présent, des questions qui se poseront seulement dans l'avenir, alors que l'objet même de notre action est de transformer le contexte actuel. Si nous attendons, pour agir, que toutes les questions aient trouvé leur réponse, nous n'agirons jamais, nous n'atteindrons jamais la certitude attendue et nous serons entraînés par les événements que nous aurons renoncé à orienter.

Nous sommes résolus à agir. Nous sommes résolus à faire l'unité de l'Europe et à la faire rapidement. Avec le Plan Schuman, nous avons posé les fondations sur lesquelles nous pourrons construire les Etats-Unis d'Europe, libres, vigoureux, pacifiques et prospères.

(1)

« ... FAIRE L'EUROPE C'EST FAIRE LA PAIX. »

Le monde a beaucoup changé, mais son avenir, pour une grande part, dépend toujours de ce qui se passe en Europe.

Il n'y a pas eu de paix pour l'Europe, ni pour le monde, par les conditions anciennes. Les conflits européens ont obligé les Etats-Unis à jeter à deux reprises leurs forces dans la bataille sur le continent, et, en même temps, nous ont conduits, ainsi que l'Union soviétique, au bord de la destruction.

Pour sauver les précaires relations pacifiques qui existent aujourd'hui dans le monde et les développer en une paix du-

rable, il faut transformer la situation européenne par l'union des Européens. Nous éliminerons ainsi la menace que les divisions et la faiblesse de l'Europe font peser sur elle-même et sur les autres.

Si nous restons désunis comme nous sommes, les Européens resteront exposés aux initiatives des ambitions nationalistes et seront poussés, selon les formules du passé, à chercher des garanties extérieures pour se prémunir les uns contre les autres — chacun craindra, comme par le passé, le développement des autres. Les marchés nationaux trop étroits maintiendront les rivalités économiques nationales et l'infériorité des conditions de production européennes. L'incertitude sur le destin de l'Europe entretiendra dans le monde la défiance et les précautions réciproques. L'Europe désunie serait pareille à ces régions vouées au sort d'enjeu à l'occasion desquelles les guerres ont éclaté.

Actuellement, les antagonismes nationalistes, les malentendus et l'incompréhension entre les peuples, le soupçon, subsistent. Le mystère entoure les travaux de l'im-

mense Russie et la puissance des armes nouvelles.

Aujourd'hui, la paix ne dépend pas seulement de traités ou d'engagements. Elle dépend essentiellement de la création de conditions qui, si elles ne changent pas la nature des hommes, orientent dans un sens pacifique leur comportement vis-à-vis les uns des autres. C'est là une des conséquences essentielles de la transformation de l'Europe qui est l'objet de notre Communauté.

En réalisant leur unité, en rendant à l'Europe sa vigueur, en créant des conditions nouvelles et durables, les Européens contribuent à la paix. Ils empêchent l'engrenage fatal, dans lequel, s'ils restaient désunis, et quels que soient les traités conclus, les effets de leurs actions opposées et de leur faiblesse les entraîneraient avec les autres peuples.

Faire l'Europe, c'est faire la paix.

Déclaration du sommet de Paris (19 au 21 octobre 1972)

Les chefs d'État ou de gouvernement des pays membres de la Communauté élargie réunis pour la première fois les 19 et 20 octobre à Paris, à l'invitation du président de la République française, déclarent solennellement ce qui suit :

Au moment où l'élargissement, décidé conformément aux règles établies par les traités et dans le respect de l'œuvre déjà accomplie par les six États membres originaires, va devenir une réalité et donner à la Communauté européenne une autre dimension ;

Alors que se produisent dans le monde des événements qui transforment profondément la situation internationale ;

Alors que se manifeste une aspiration générale à la détente et à la coopération qui répond à l'intérêt et au désir profond de tous les peuples ;

Alors que des difficultés préoccupantes d'ordre monétaire ou commercial imposent la recherche de solutions durables favorisant l'expansion dans la stabilité ;

Alors que de nombreux pays en voie de développement voient se creuser l'écart qui les sépare des nations industrialisées et revendiquent à bon droit un accroissement des aides et une plus juste utilisation des richesses ;

Alors que les tâches de la Communauté s'accroissent et que de nouvelles responsabilités lui sont confiées ;

L'heure est venue pour l'Europe de prendre une claire conscience de l'unité de ses intérêts, de l'ampleur de ses capacités et de l'importance de ses devoirs ;

L'Europe doit être capable de faire entendre sa voix dans les affaires mondiales et de fournir une contribution originale à la mesure de ses ressources humaines, intellectuelles et matérielles et d'affirmer ses propres conceptions dans les rapports internationaux, conformément à sa vocation d'ouverture, de progrès, de paix et de coopération ;

A cet effet

1. Les États membres réaffirment leur volonté de fonder le développement de leur Communauté sur la démocratie, la liberté des opinions, la libre circulation des personnes et des idées, la participation des peuples

par l'intermédiaire de leurs représentants librement élus ;

2. Les États membres sont résolus à renforcer la Communauté en établissant une union économique et monétaire, gage de stabilité et de croissance, fondement de leur solidarité et base indispensable du progrès social, et en remédiant aux disparités régionales ;

3. L'expansion économique qui n'est pas une fin en soi, doit, par priorité, permettre d'atténuer la disparité des conditions de vie. Elle doit se poursuivre avec la participation de tous les partenaires sociaux. Elle doit se traduire par une amélioration de la qualité aussi bien que du niveau de la vie. Conformément au génie européen, une attention particulière sera portée aux valeurs et biens non matériels et à la protection de l'environnement, afin de mettre le progrès au service des hommes ;

4. La Communauté, consciente du problème que pose la persistance du sous-développement dans le monde, affirme sa volonté d'accroître, dans le cadre d'une politique globale à l'égard des pays en voie de développement, son effort d'aide et de coopération à l'égard des peuples les plus démunis et en tenant particulièrement compte des préoccupations des pays envers lesquels la géographie, l'histoire et les engagements que la Communauté a signés lui créent des responsabilités spécifiques ;

5. La Communauté réaffirme sa volonté de favoriser le développement des échanges internationaux. Cette volonté s'étend à tous les pays sans exception. La Communauté est prête à participer dans les meilleurs délais, avec un esprit ouvert tel qu'il s'est déjà manifesté, et selon les procédures prévues par le FMI et le GATT, à des négociations fondées sur le principe de la réciprocité et permettant de parvenir dans les domaines monétaire et commercial à l'établissement de relations économiques stables et équilibrées, et dans lesquelles les intérêts des pays en voie de développement devront être pleinement pris en considération ;

6. Les États membres de la Communauté, dans l'intérêt des relations de bon voisinage qui doivent exister entre tous les pays de l'Europe quel que soit leur régime, affirment leur résolution de favoriser avec les pays de l'Est du continent, notamment à l'occasion de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, la poursuite de leur politique de détente et de paix, et l'établissement sur des bases durables d'une plus large coopération économique et humaine ;

7. Conformément à ses finalités politiques, la construction européenne permettra à l'Europe d'affirmer sa personnalité dans la fidélité à ses amitiés traditionnelles et aux alliances de ses États membres et de marquer sa place dans les affaires mondiales en tant qu'entité distincte, résolue à favoriser un meilleur équilibre international, dans le respect des principes de la charte des Nations unies. Les États membres de la Communauté, élément moteur de la construction européenne, affirment leur intention de transformer, avant la fin de l'actuelle décennie, l'ensemble de leurs relations en une union européenne. (...)

Relations extérieures

10. Les chefs d'État ou de gouvernement affirment que leurs efforts en vue de construire leur Communauté n'ont tout leur sens que dans la mesure où les États membres parviennent à agir ensemble pour faire face aux responsabilités croissantes qui incombent à l'Europe dans le monde.

11. Les chefs d'État ou de gouvernement sont convaincus que la Communauté doit, sans altérer les avantages dont bénéficient les pays avec lesquels elle a des relations particulières, répondre encore davantage que dans le passé à l'attente de l'ensemble des pays en voie de développement.

Dans cette perspective, elle attache une importance essentielle à la politique d'association telle qu'elle a été confirmée dans le traité d'adhésion ainsi qu'à la mise en œuvre de ses engagements avec les pays du bassin méditerranéen avec lesquels des accords sont conclus ou à conclure, accords qui devront faire l'objet d'une approche globale et équilibrée.

Dans la même perspective, tenant compte des résultats de la Conférence de la CNUCED et dans le cadre de la stratégie pour le développement adoptée par les Nations unies, les institutions de la Communauté et les États membres sont invités à mettre en œuvre progressivement une politique globale de coopération au développement à l'échelle mondiale, comportant notamment les éléments suivants :

- promotion dans les cas appropriés d'accords concernant les produits de base des pays en voie de développement afin d'aboutir à une stabilisation des marchés et à une croissance de leurs exportations;

- amélioration des préférences généralisées avec l'objectif de réaliser une croissance régulière des importations de produits manufacturés en provenance des pays en voie de développement ;

à ce sujet les institutions de la Communauté étudieront dès le début de 1973 les conditions permettant d'atteindre un objectif de croissance substantiel ;

- augmentation du volume des aides financières publiques ;

- amélioration des conditions financières de ces aides notamment en faveur des pays en voie de développement des moins favorisés, compte tenu des recommandations du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

Ces questions feront l'objet d'études et de décisions en temps utile dans le courant de 1973.

12. En ce qui concerne les pays industriels, la Communauté est déterminée, afin d'assurer un développement harmonieux du commerce mondial :

- à contribuer, tout en respectant l'acquis communautaire, à une libération progressive des échanges internationaux par des mesures basées sur la réciprocité et portant à la fois sur les obstacles tarifaires et non tarifaires ;

- à entretenir un dialogue constructif avec les États-Unis d'Amérique, le Japon, le Canada et les autres partenaires commerciaux industrialisées, dans un esprit d'ouverture et en utilisant les formes les plus appropriées.

Dans ce contexte, la Communauté attache une importance majeure aux négociations multilatérales dans le cadre du GATT auxquelles elle participera conformément à sa déclaration antérieure.

A cette fin, les institutions de la Communauté sont invitées à définir pour le 1er juillet 1973 au plus tard une conception d'ensemble.

La Communauté souhaite qu'un effort de tous les partenaires permette de conclure ces négociations en 1973.

Elle confirme son désir d'une pleine participation des pays en voie de développement à la préparation et au déroulement de ces négociations qui devront tenir dûment compte des intérêts de ces pays.

Par ailleurs, compte tenu des accords conclus avec les pays de l'AELE non adhérents, la Communauté se déclare disposée à rechercher avec la Norvège une solution rapide aux problèmes commerciaux qui se posent à ce pays dans ses relations avec la Communauté élargie.

13. En vue de favoriser la détente en Europe, la Communauté réaffirme sa volonté de mener à l'égard des pays de l'Est une politique commune à partir du 1er janvier 1973 ; les États membres se déclarent résolus à promouvoir à l'égard de ces pays une politique de coopération fondée sur la réciprocité.

Cette politique de coopération est, au stade actuel, étroitement liée à la préparation et au déroulement de la conférence sur la sécurité et la coopération européenne où la Communauté et les États membres sont appelés dans ce domaine à apporter une contribution concertée et constructive.

Coopération politique

14. Les chefs d'État ou de gouvernement ont estimé que la coopération politique entre les États membres dans (...)

Déclaration sur l'identité européenne

Copenhague, 14 décembre 1973

Les neuf pays membres des Communautés européennes ont estimé que le moment était venu de rédiger un document sur l'identité européenne permettant notamment de mieux définir leurs relations avec les autres pays du monde, ainsi que les responsabilités qu'ils assument et la place qu'ils occupent dans les affaires mondiales. Ils ont décidé de définir cette identité dans une perspective dynamique, et avec l'intention de l'approfondir ultérieurement à la lumière du progrès réalisé dans la construction européenne.
L'approche d'une définition de l'identité européenne revient:
- à recenser l'héritage commun, les intérêts propres, les obligations particulières des Neuf et l'état du processus d'unification dans la Communauté;
- à s'interroger sur le degré de cohésion déjà atteint vis-à-vis du reste du monde et les responsabilités qui en découlent;
- à prendre en considération le caractère dynamique de la construction européenne.

I. La cohésion des neuf pays membres de la Communauté

1. Les neuf États européens, que leur passé et la défense égoïste d'intérêts mal compris auraient pu pousser à la division, ayant dépassé leurs antagonismes, ont décidé de s'unir en s'élevant au niveau des nécessités européennes fondamentales, pour assurer la survie d'une civilisation qui leur est commune.
Désireux d'assurer le respect des valeurs d'ordre juridique, politique et moral auxquelles ils sont attachés, soucieux de préserver la riche variété de leurs cultures nationales, partageant une même conception de la vie, fondée sur la volonté de bâtir une société conçue et réalisée au service des hommes, ils entendent sauvegarder les principes de la démocratie représentative, du règne de la loi, de la justice sociale — finalité du progrès économique — et du respect des droits de l'homme, qui constituent des éléments fondamentaux de l'identité européenne. Les Neuf sont persuadés que cette entreprise correspond aux aspirations profondes de leurs peuples et doit être poursuivie avec leur participation, notamment par leurs représentants élus.

2. Les Neuf ont la volonté politique de mener à bien la construction européenne.
Sur la base des traités de Paris et de Rome instituant les Communautés européennes ainsi que sur la base des actes subséquents, ils ont établi un marché commun, fondé sur une union douanière, créé des institutions et développé des politiques communes et des mécanismes de coopération qui font partie intégrante de l'identité européenne. Ils sont déterminés à sauvegarder les éléments constitutifs de leur unité et les objectifs fondamentaux de leur évolution future tels qu'ils ont été définis lors des sommets de La Haye et de Paris.
Sur la base des rapports de Luxembourg et de Copenhague, les neuf gouvernements ont établi un système de coopération politique afin d'aboutir à des attitudes concertées et, autant qu'il est possible et souhaitable, à des actions communes. Ils entendent développer cette coopération.
Conformément aux décisions de la conférence de Paris, les Neuf réaffirment leur intention de transformer, avant la fin de la décennie en cours, l'ensemble de leurs relations en une union européenne.

3. Cette variété des cultures dans le cadre d'une même civilisation européenne, cet attachement à des valeurs et des principes communs, ce rapprochement des conceptions de la vie, cette conscience de posséder en commun des intérêts spécifiques et cette détermination de participer à la construction européenne donnent à l'identité européenne son caractère original et son dynamisme propre.

4. La construction européenne entreprise par les neuf pays membres de la Communauté est ouverte aux autres nations européennes qui partagent les mêmes idéaux et les mêmes objectifs.

5. Les pays d'Europe ont, au cours de leur histoire, développé des liens très étroits avec de nombreuses autres parties du monde. Si ces rapports sont naturellement appelés à connaître une constante évolution, ils n'en constituent pas moins un gage de progrès et d'équilibre international.

6. Si, dans le passé, les pays européens ont été à même de jouer individuellement un rôle majeur sur la scène internationale, les problèmes internationaux actuels peuvent difficilement être résolus par chacun d'eux seul. Les changements survenus dans le monde et la concentration croissante des pouvoirs et des responsabilités entre les mains d'un très petit nombre de grandes puissances impliquent que l'Europe s'unisse et, de plus en plus, parle d'une seule voix, si elle veut se faire entendre et jouer le rôle mondial qui lui revient.

7. La Communauté, qui occupe la première place dans les échanges mondiaux, ne saurait constituer une entité économique fermée. Etroitement liée au reste du monde quant à ses approvisionnements et à ses marchés, la Communauté, tout en restant maîtresse de sa politique d'échanges, entend exercer une influence positive sur les relations économiques mondiales en ayant en vue l'amélioration du bien-être de tous.

8. Les Neuf, dont un but essentiel est le maintien de la paix, n'y parviendront jamais en négligeant leur propre sécurité. Ceux qui sont membres de l'Alliance atlantique considèrent qu'il n'y a pas actuelle ment d'alternative à la sécurité qu'assurent les armes nucléaires des Etats-Unis et la présence des forces de l'Amérique du Nord en Europe; et ils sont d'accord pour estimer qu'au regard de sa relative vulnérabilité militaire, l'Europe doit, si elle entend préserver son indépendance, tenir ses engagements et veiller, dans un constant effort, à disposer d'une défense adéquate.

II. L'identité européenne par rapport au monde

9. L'Europe des Neuf est consciente des devoirs internationaux que lui impose son unification. Celle-ci n'est dirigée contre personne ni inspirée par une quelconque volonté de puissance. Au contraire, les Neuf sont convaincus que leur union sera bénéfique pour la communauté internationale tout entière, en constituant un élément d'équilibre et un pôle de coopération avec toutes les nations, quels que soient leur dimension, leur culture et leur système social, Ils entendent jouer un rôle actif dans les affaires mondiales et ainsi, dans le respect des buts et des principes de la Charte des Nations unies, à ce que les relations internationales soient fondées sur plus de justice, à ce que l'indépendance et l'égalité des Etats soient mieux préservées, la prospérité mieux partagée et la sécurité de chacun mieux assurée. Cette volonté doit conduire progressivement les Neuf à définir des positions communes dans le domaine de la politique étrangère.

10. A mesure que la Communauté élaborera une politique commune envers des pays tiers, elle s'inspirera des principes suivants:

a) Les Neuf, agissant en tant qu'entité distincte, s'appliqueront à promouvoir des rapports harmonieux et constructifs avec ces pays; ces rapports ne doivent ni compromettre, ni retarder ou affecter leur volonté de progresser, selon les échéances prévues, vers l'Union européenne.

b) Lors des négociations futures qui mettront en présence les Neuf, collectivement, et d'autres pays, les cadres et procédures choisis devront permettre que soit respecté le caractère spécifique de l'entité européenne.

c) Dans leurs contacts bilatéraux avec d'autres pays, les pays membres de la Communauté se baseront dans une mesure croissante sur des positions communes établies entre eux.

11. Les Neuf entendent resserrer, dans les cadres existants, leurs liens avec les pays membres du Conseil de l'Europe, ainsi qu'avec d'autres pays européens avec lesquels existent déjà des rapports d'amitié et de coopération étroits.

12. Les Neuf attachent une importance essentielle à la politique d'association menée par la Communauté.
Sans diminuer les avantages dont bénéficient les pays avec lesquels elle a des relations particulières, la Communauté se propose de mettre en oeuvre progressivement une politique globale de coopération au développement à l'échelle mondiale conformément aux principes et aux objectifs de la déclaration de Paris.

13. La Communauté assurera la mise en oeuvre des engagements communautaires avec les pays du bassin méditerranéen et de l'Afrique en vue de renforcer les liens qui existent de longue date avec ces pays.
Les Neuf souhaitent préserver leurs liens historiques avec tous les pays du Proche-Orient et coopérer à l'établissement et au maintien de la paix, de la stabilité et du progrès dans cette région.

14. Les liens étroits qui existent entre les Etats-Unis et l'Europe des Neuf, qui partagent des valeurs et des aspirations fondées sur un héritage commun, sont mutuellement bénéfiques et doivent être préservés. Ils n'affectent pas la détermination des Neuf de s'affirmer comme une entité distincte et originale. Les Neuf entendent maintenir leur dialogue constructif avec les Etats-Unis et développer leur coopération avec eux, sur une base d'égalité et dans un esprit d'amitié.

15. Les Neuf demeurent déterminés à entretenir des rapports d'étroite coopération et à poursuivre un dialogue constructif avec les autres pays industrialisés, tels le Japon et le Canada, dont le rôle est essentiel pour le maintien d'un ordre économique mondial ouvert et équilibré. Ils se félicitent de la coopération fructueuse avec ces pays, notamment au sein de l'OCDE.

16. Les Neuf, qui ont contribué, tant par leur action propre que par leur effort commun, aux premiers résultats d'une poli tique de détente et de coopération avec l'URSS et les autres pays de l'Europe de l'Est, s'attachent à la développer sur la base de la réciprocité.

17. Les Neuf, conscients du rôle majeur de la Chine dans les relations internationales, entendent intensifier leurs relations avec le gouvernement chinois et promouvoir les échanges dans les divers domaines, ainsi que les contacts entre dirigeants européens et chinois.

18. Les Neuf sont également conscients du rôle important qui incombe aux autres pays asiatiques. Ils sont déterminés à développer leurs relations avec ces pays, ainsi qu'en témoigne en matière commerciale, la déclaration d'intention faite par la Communauté à l'occasion de son élargissement.

19. Les Neuf, qui ont traditionnellement avec les pays d'Amérique latine des relations d'amitié et des échanges de toutes sortes, entendent développer les unes et les autres. Ils attribuent à cet égard un grand intérêt aux accords conclus entre les Communautés européennes et certains pays d'Amérique latine.

20. Il ne peut y avoir de véritable paix si les pays développés ne portent pas davantage attention aux peuples moins favorisés. Forts de cette certitude et conscients de leurs responsabilités et obligations parti culières, les Neuf attachent une importance capitale à la lutte contre le sous- développement dans le monde. Ils sont déterminés, en conséquence, à intensifier leurs efforts dans les domaines du commerce et de l'aide au développement, et à renforcer la coopération internationale à cet effet.

21. Les Neuf participeront aux négociations internationales avec un esprit ouvert, en préservant les éléments constitutifs de leur unité et leurs objectifs fondamentaux. En outre, les Neuf sont décidés à contribuer au progrès international non seulement dans le cadre de leurs rapports avec des pays tiers, mais aussi par les positions communes qu'ils entendent prendre, chaque fois que c'est possible, dans les organisations internationales, notamment l'Organisation des Nations unies et les institutions spécialisées.

III. Caractère dynamique de la construction européenne

22. L'identité européenne est appelée à évoluer en fonction de la dynamique de la construction de l'Europe. Dans le domaine des relations extérieures, les Neuf s'attacheront notamment à définir progressivement leur identité vis-à-vis des autres entités politiques. Ce faisant, ils ont conscience de renforcer leur cohésion interne et de contribuer à l'élaboration d'une politique proprement européenne. Ils sont convaincus que la mise en oeuvre progressive de cette politique sera un des éléments essentiels devant permettre à leurs pays d'aborder avec réalisme et confiance les stades ultérieurs de la construction européenne, en facilitant la transformation prévue de l'ensemble de leurs relations en une Union européenne.

ANNEXE XXX : POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT, LES TEXTES ESSENTIELS

Textes proposés :

- 2006/C 46/01. *Le Consensus européen pour le développement*. Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission. Publié au *Journal Officiel de l'Union européenne* du 24 février 2006.

- 9558/07. *Conclusions du Conseil sur le Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement,* 15 mai 2007.

- *Communiqué de Petersberg sur la politique européenne de développement*, 13 mars 2007

I

(Communications)

PARLEMENT EUROPÉEN

CONSEIL

COMMISSION

Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée «Le consensus européen»

(2006/C 46/01)

LE CONSENSUS EUROPÉEN POUR LE DÉVELOPPEMENT

Le défi du développement

1. L'éradication de la pauvreté et le développement durable constituent, plus que jamais, des objectifs importants. Le monde dans lequel on s'efforce d'éradiquer la pauvreté est de plus en plus globalisé et interdépendant. Cette situation a créé des occasions nouvelles, mais elle est également à l'origine de nouveaux défis.

Lutter contre la pauvreté dans le monde n'est pas seulement une obligation morale: cela contribuera aussi à édifier un monde plus stable, plus pacifique, plus prospère et plus juste, témoin de l'interdépendance entre les pays riches et les pays pauvres qui le composent. Dans un tel monde, nous ne pourrions accepter que, toutes les heures, 1 200 enfants meurent en raison de la pauvreté, ni assister passivement à la lutte menée par un milliard de personnes pour survivre avec moins d'un dollar par jour, ou rester les bras croisés alors que le VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme emportent plus de six millions de vies chaque année. La politique en matière de développement est au cœur des relations que l'UE [1] entretient avec l'ensemble des pays en développement [2].

2. La coopération au développement est une compétence que partagent la Communauté européenne [3] et les États membres. La politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement est complémentaire de celles qui sont menées par les États membres. Les pays en développement sont les premiers responsables de leur propre développement. Mais les pays développés ont, eux aussi, leur responsabilité. L'UE, que ce soit au niveau des États membres ou de la Communauté, est fermement résolue à assumer ses responsabilités. Elle est, grâce à la collaboration des États qui la constituent, un moteur important au service d'un changement positif. Elle fournit plus de la moitié de l'aide mondiale au développement, et s'est engagée à accroître cette aide, ainsi que la qualité et l'efficacité de celle-ci. L'UE est par ailleurs le plus important partenaire économique et commercial des pays en développement, offrant des avantages commerciaux spécifiques à ces pays, tout particulièrement ceux qui sont les moins avancés (PMA).

3. Les principes de base, les valeurs fondamentales et les objectifs en matière de développement agréés au niveau multilatéral engagent autant les États membres que la Communauté. Les efforts que nous déployons en termes de coordination et d'harmonisation doivent permettre d'améliorer l'efficacité de l'aide. À cette fin, fort des progrès réalisés ces dernières années, le «Consensus européen pour le développement» présente pour la première fois une vision commune qui oriente l'action de l'UE dans le domaine de la

[1] L'UE comprend les États membres et la Communauté européenne.
[2] Les pays en développement sont tous ceux de la liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD) qui doit être arrêtée par le CAD de l'OCDE en avril 2006.
[3] La coopération au développement de la Communauté se fonde sur les articles 177 à 181 du Traité instituant la Communauté européenne.

coopération au développement, tant au niveau de ses États membres qu'à celui de la Communauté. Cette vision commune fait l'objet de la première partie de la déclaration; la deuxième partie, quant à elle, expose la politique communautaire en matière de développement afin de guider la mise en œuvre de cette vision au niveau de la Communauté et précise les priorités en ce qui concerne les actions concrètes au niveau communautaire.

4. Le «Consensus européen pour le développement» est approuvé conjointement par le Conseil et par les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, par la Commission européenne et par le Parlement européen.

PREMIÈRE PARTIE: LA VISION DE L'UE POUR LE DÉVELOPPEMENT

La première partie du présent document précise les objectifs et les principes communs pour la coopération au développement. Elle réaffirme l'engagement de l'UE à éradiquer la pauvreté, à garantir l'appropriation et le partenariat, à fournir une aide accrue et de meilleure qualité, et à promouvoir la cohérence des politiques pour le développement. Elle guidera, dans un esprit de complémentarité, les activités de la Communauté et des États membres dans le domaine de la coopération au développement dans l'ensemble des pays en développement [1].

1. Objectifs communs

5. L'objectif primordial — qui recouvre tous les autres — de la coopération au développement de l'Union européenne est l'éradication de la pauvreté dans le contexte du développement durable, notamment en s'efforçant de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

6. Les huit objectifs du Millénaire pour le développement sont: la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim, l'assurance d'une éducation primaire pour tous, la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes, la réduction de la mortalité des enfants, l'amélioration de la santé maternelle, le combat contre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies, l'assurance d'un environnement durable et la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement.

7. Nous réaffirmons que le développement constitue en soi un objectif essentiel et que la notion de développement durable inclut la bonne gouvernance, les droits de l'homme ainsi que des aspects politiques, économiques, sociaux et environnementaux.

8. L'UE est fermement décidée à contribuer à réaliser ces objectifs, ainsi que les objectifs en matière de développement agréés lors de conférences et sommets importants des Nations unies [2].

9. Nous réaffirmons notre engagement à promouvoir la cohérence des politiques pour le développement, en garantissant à cette fin que l'UE tient compte des objectifs pour la coopération au développement dans toutes les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement, et que ces politiques soutiennent des objectifs en matière de développement.

10. L'aide au développement continuera de soutenir les pauvres dans tous les pays en développement, notamment dans les pays à faible revenu (PFR) et à revenu intermédiaire (PRI). L'UE continuera de soutenir en priorité les pays les moins développés et autres PFR afin de parvenir à un développement mondial plus équilibré, tout en reconnaissant le bien-fondé de la concentration des programmes d'aide de chaque État membre dans des domaines et des régions où celui-ci dispose, comparativement, de certains avantages et où ces aides peuvent apporter une valeur ajoutée maximale à la lutte contre la pauvreté.

[1] Par activités dans le domaine de la coopération au développement, on entend l'APD telle qu'elle est définie par le comité d'aide au développement de l'OCDE.
[2] Programmes d'action adoptés lors de conférences des Nations unies dans les années '90 dans les domaines social, économique, environnemental, des droits de l'homme, de la population, de la santé reproductive et de l'égalité des sexes, et réaffirmés entre 2002 et 2005 par la déclaration du Millénaire et les objectifs du Millénaire pour le développement (2000), le sommet de Monterrey (2002), celui de Johannesburg pour le développement durable (2002), et celui de New York, où a eu lieu la révision de la déclaration du Millénaire (2005).

2. Les multiples aspects de l'éradication de la pauvreté

11. La pauvreté touche tous les domaines dans lesquels des personnes, quel que soit leur sexe, sont défavorisées et considérées comme inadaptées dans des sociétés et des contextes sociaux différents. Par nature, elle nuit à l'accès aux droits économiques, humains, politiques, socioculturels et à la capacité de se protéger. La pauvreté est liée à la capacité de chacun d'accéder à la consommation et à la sécurité alimentaire, à la santé, à l'éducation, de faire respecter ses droits, de se faire entendre et de vivre en toute sécurité — particulièrement pour les plus démunis –, de préserver sa dignité et d'avoir accès à un travail décent. Par conséquent, la lutte contre la pauvreté ne réussira que si l'on accorde une même importance à l'investissement dans les personnes (avant tout dans la santé et l'éducation, dans la lutte contre le VIH/SIDA) et dans la protection des ressources naturelles (comme les forêts, l'eau, les ressources marines et les sols), à la préservation des sources de revenus rurales et à l'investissement dans la création de richesses (en mettant l'accent sur l'esprit d'entreprise, la création d'emplois, l'accès aux crédits, les droits de propriété et les infrastructures). L'accès des femmes à l'autonomie est la clé de toute forme de développement, et la lutte pour l'égalité entre les hommes et les femmes devrait être au cœur de toutes les stratégies politiques.

12. Réaliser les OMD et tenir compte des aspects économiques, sociaux et environnementaux de l'éradication de la pauvreté dans le cadre du développement durable suppose que l'on mette en œuvre toute une gamme d'activités de développement, allant de la gouvernance démocratique aux réformes économiques et sociales en passant par la prévention des conflits, la justice sociale, la promotion des droits humains et l'accès équitable aux services publics, à l'éducation, à la culture, à la santé — notamment la santé sexuelle et reproductive ainsi que les droits qui y sont liés (inscrits dans le calendrier de la Conférence internationale sur la population et le développement qui s'est tenue au Caire) –, sans oublier l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles, la croissance économique axée sur les pauvres, le commerce et le développement, la migration et le développement, la sécurité alimentaire, les droits des enfants, l'égalité des sexes et la promotion de la cohésion sociale et du travail dans des conditions acceptables.

3. Valeurs communes

13. Le partenariat et le dialogue de l'UE avec les pays tiers favorisera l'émergence de valeurs communes que sont le respect des droits humains, les libertés fondamentales, la paix, la démocratie, la bonne gouvernance, l'égalité entre les hommes et les femmes, l'État de droit, la solidarité et la justice. L'UE est fermement attachée au multilatéralisme efficace grâce auquel toutes les nations du monde sont, ensemble, responsables du développement.

4. Principes communs

4.1 *Appropriation et partenariat*

14. L'UE est attachée au principe d'appropriation par les pays partenaires des stratégies et programmes de développement. Les pays en développement ont la responsabilité première de créer un environnement national favorable à la mobilisation de leurs propres ressources, notamment en menant des politiques cohérentes et efficaces. Ces principes permettront de fournir une assistance adaptée qui réponde aux besoins spécifiques du pays bénéficiaire.

15. L'UE et les pays en développement partagent la responsabilité et l'obligation de rendre compte de leurs efforts conjoints dans le cadre du partenariat. L'UE entend appuyer les stratégies de réduction de la pauvreté, de développement et de réforme des pays partenaires qui sont axées sur les OMD et s'aligner sur leurs systèmes et procédures. Les indicateurs de progrès et une évaluation régulière de l'aide sont indispensables pour mieux cibler l'aide fournie par l'UE.

16. L'UE reconnaît le rôle essentiel de surveillance joué par les représentants des citoyens élus démocratiquement. Par conséquent, elle encourage une participation accrue des assemblées nationales, des parlements et des autorités locales.

4.2 *Un dialogue politique approfondi*

17. Le dialogue politique constitue un outil important pour contribuer à la réalisation des objectifs de développement. Dans le cadre du dialogue politique mené par les États membres et les institutions de l'Union européenne — Conseil, Commission et Parlement —, et dans les limites de leurs compétences respectives, le respect de la bonne gouvernance, des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit feront l'objet d'une évaluation régulière afin de dégager une communauté de vues et d'identifier des mesures d'appui. Ce dialogue, qui revêt une dimension préventive importante, vise aussi à garantir le respect de ces principes. Il portera également sur la lutte contre la corruption, l'immigration clandestine et la traite des êtres humains.

4.3 *La participation de la société civile*

18. L'UE est favorable à une large participation de tous les partenaires au processus de développement des pays et encourage tous les secteurs de la société à y prendre part. La société civile, notamment les acteurs économiques et sociaux tels que les organisations syndicales, les organisations d'employeurs et le secteur privé, les ONG et d'autres acteurs non étatiques des pays partenaires, en particulier, jouent un rôle essentiel en tant que promoteurs de la démocratie, de la justice sociale et des droits de l'homme. L'UE intensifiera son soutien au développement des capacités des acteurs non étatiques afin de renforcer leur participation dans le processus de développement et de promouvoir le dialogue politique, social et économique. Le rôle important joué par la société civile européenne sera également pris en considération. À cette fin, l'UE attachera une attention particulière à l'éducation au développement et à la sensibilisation des citoyens de l'UE.

4.4 *Égalité des sexes*

19. La promotion de l'égalité des sexes et des droits de la femme n'est pas seulement indispensable en soi, c'est aussi un droit humain fondamental et une question de justice sociale, de même qu'un instrument au service de la réalisation de tous les OMD et de la mise en œuvre du programme d'action de Pékin, du programme d'action du Caire et de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. C'est pourquoi l'UE inclura dans toutes ses politiques et pratiques concernant ses relations avec les pays en développement un élément important relatif à l'égalité entre les hommes et les femmes.

4.5 *Prévenir la fragilité des États*

20. L'UE entend améliorer son action à l'égard des partenariats difficiles et des États fragiles, où vivent un tiers des pauvres de la planète. Elle intensifiera ses efforts en matière de prévention des conflits [1] et appuiera les mesures visant à prévenir la fragilité des États au travers des réformes de la gestion des affaires publiques, du développement de l'État de droit, des mesures de lutte contre la corruption et de la mise en place d'institutions nationales viables afin d'aider ces États à assurer une série de fonctions de base et à répondre aux besoins de leurs citoyens. L'UE agira par le biais des systèmes et des stratégies nationaux, lorsque cela est possible, afin de renforcer les capacités des États fragiles. L'UE appelle à rester engagé, même dans les situations les plus difficiles, pour empêcher la faillite des États.

21. Dans les contextes de transition, l'UE favorisera les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement à long terme. Le processus de développement en situation d'après-crise sera guidé par des stratégies intégrées de transition, qui viseront à rétablir les capacités institutionnelles, les infrastructures et les services sociaux essentiels, à améliorer la sécurité alimentaire et à apporter des solutions durables pour les réfugiés et les personnes déplacées et, de manière générale, la sécurité des citoyens. L'action de l'UE s'inscrira dans le cadre d'efforts multilatéraux, y compris la Commission de consolidation de la paix des Nations unies, et aura pour but de rétablir les principes d'appropriation et de partenariat.

[1] Voir le programme de l'UE pour la prévention des conflits violents, Conseil européen de Göteborg de juin 2001.

179

22. Certains pays en développement sont particulièrement vulnérables aux catastrophes naturelles, aux changements climatiques, à la dégradation de l'environnement et aux chocs économiques exogènes. Les États membres et la Communauté appuieront les mesures visant à prévenir les catastrophes et à améliorer l'état de préparation de ces pays face à de telles catastrophes, en vue d'accroître leur capacité d'adaptation à ces défis.

5. Fournir une aide plus importante et de meilleure qualité

5.1 *Augmenter les ressources financières*

23. Le développement demeure un engagement à long terme. L'UE a adopté un calendrier qui prévoit que les États membres devront consacrer 0,7 % de leur RNB à l'aide au développement d'ici à 2015, avec un objectif collectif intermédiaire de 0,56 % d'ici à 2010 (1); elle invite ses partenaires à suivre cet exemple. Conformément à ces engagements, l'aide annuelle de l'UE devrait doubler pour atteindre plus de 66 milliards EUR en 2010. La possibilité d'un nouvel allégement de la dette sera examinée, ainsi que des sources de financement innovantes afin d'augmenter les ressources disponibles d'une manière durable et prévisible. La moitié au moins de cette augmentation du volume de l'aide sera destinée à l'Afrique, tout en respectant pleinement les priorités de chaque État membre en matière d'aide au développement. Les ressources seront allouées de manière objective et transparente, en fonction des besoins et des résultats des pays bénéficiaires, et en tenant compte des situations spécifiques.

24. En vue de réaliser les OMD, la priorité continuera à être donnée aux pays les moins avancés et aux autres pays à faible revenu (PFR), comme en témoigne la part importante de l'aide de l'UE accordée à ces pays (2). L'UE reste également engagée à soutenir le développement axé sur les pauvres des pays à revenu intermédiaire (PRI), en particulier ceux se situant dans la tranche inférieure, et son aide au développement en faveur de tous les pays en développement se concentrera sur la réduction de la pauvreté, dans ses aspects multidimensionnels, dans le cadre du développement durable. Une attention particulière sera accordée aux États fragiles et aux orphelins de l'aide.

180

5.2 *Une aide plus efficace*

25. L'aide fournie par l'UE sera non seulement accrue, mais aussi de meilleure qualité. Les coûts de transaction de l'aide seront réduits et son impact global amélioré. L'UE a la volonté de travailler avec tous les partenaires du développement afin d'améliorer la qualité et l'impact de son aide, de même que les pratiques des donateurs, et d'aider les pays partenaires à utiliser plus efficacement des flux d'aide accrus. L'UE mettra en œuvre ses engagements en matière d'efficacité de l'aide (3) dans tous les pays en développement et en assurera le suivi, notamment par la fixation d'objectifs concrets pour 2010. La prise en main de leur destin par les États, la coordination et l'harmonisation des donateurs, qui doit débuter au niveau du terrain, l'alignement sur les systèmes des pays bénéficiaires et l'orientation sur les résultats constituent à cet égard des principes fondamentaux.

26. L'aide au développement peut être apportée de différentes manières qui peuvent être complémentaires (aide liée à des projets déterminés, soutien à des programmes sectoriels, appui budgétaire sectoriel et général, aide humanitaire et assistance en matière de prévention des crises, soutien à la société civile et via la société civile, rapprochement des normes, des règles et des législations, etc.) selon ce qui fonctionnera le mieux dans chaque pays. Lorsque les circonstances le permettent, le recours à l'aide budgétaire générale ou sectorielle devrait s'intensifier de manière à renforcer l'appropriation, à soutenir la responsabilité et les procédures nationales des partenaires, à financer les stratégies nationales de réduction de la pauvreté (y compris les coûts de fonctionnement liés aux budgets de la santé et de l'éducation) et à promouvoir une gestion saine et transparente des finances publiques.

27. Les pays partenaires ont besoin d'une aide stable pour une planification efficace. L'UE attache par conséquent une grande importance à des mécanismes d'aide plus prévisibles et moins aléatoires.

(1) Les conclusions du Conseil de mai 2005 prévoient que «les États membres qui n'ont pas encore atteint le rapport APD/RNB de 0,51 % s'engagent à le faire d'ici à 2010, dans le cadre de leurs processus respectifs de dotation budgétaire, tandis que ceux qui ont déjà dépassé ce taux s'engagent à poursuivre leurs efforts. Les États membres qui ont adhéré à l'UE après 2002 et qui n'ont pas encore atteint un rapport APD/RNB de 0,17 % s'efforceront d'augmenter leur APD, dans le cadre de leurs processus respectifs de dotation budgétaire, pour atteindre ce niveau d'ici à 2010, tandis que ceux qui ont déjà dépassé ce taux s'engagent à poursuivre leurs efforts. Les États membres s'engagent à atteindre un rapport APD/RNB de 0,7 % d'ici à 2015, tandis que ceux qui ont atteint cet objectif s'engagent à rester au-dessus de ce taux; les États membres qui ont adhéré à l'UE après 2002 s'efforceront d'atteindre, d'ici à 2015, un rapport APD/RNB de 0,33 %.»

(2) En 2003, 67 % de l'aide de l'UE en moyenne a été allouée aux PFR, compte non tenu des États membres qui ont adhéré en 2004 (chiffres établis par le Comité d'aide au développement de l'OCDE).

(3) Déclaration de Rome de février 2003 et déclaration de Paris de mars 2005.

28. L'allégement de la dette contribue aussi à rendre prévisible le financement du développement. L'UE s'est engagée à trouver des solutions durables au problème que pose un niveau d'endettement insupportable, en particulier en ce qui concerne la dette multilatérale restante des PPTE, et, lorsque cela est nécessaire et souhaitable, pour les pays ayant subi un choc externe et les pays sortant d'un conflit.

29. L'UE encouragera un degré plus élevé de déliement de l'aide dépassant celui prévu dans les recommandations actuelles de l'OCDE, notamment en matière d'aide alimentaire.

5.3 *Coordination et complémentarité*

30. Conformément à l'esprit du traité, la Communauté et les États membres s'attacheront à améliorer la coordination et la complémentarité. Le meilleur moyen de garantir la complémentarité est de répondre aux priorités des pays partenaires, aux niveaux national et régional. L'UE défendra les principes de coordination, d'harmonisation et d'alignement (1). Elle encourage les pays partenaires à prendre en main leur propre processus de développement et soutient un engagement le plus large possible, à l'échelle de l'ensemble des donateurs, à l'égard des programmes nationaux d'harmonisation. Le cas échéant, l'UE établira des feuilles de route adaptables précisant la manière dont ses États membres peuvent contribuer aux plans et aux efforts d'harmonisation des pays.

31. L'UE s'est engagée à encourager une meilleure coordination et une meilleure complémentarité entre les donateurs en œuvrant à une programmation conjointe pluriannuelle, fondée sur les stratégies de réduction de la pauvreté ou autres des pays partenaires ainsi que sur leurs propres procédures budgétaires, à des mécanismes communs de mise en œuvre, y compris des analyses communes, à la mise en place de missions conjointes de grande envergure financées par les donateurs et à l'utilisation de mécanismes de cofinancement.

32. L'UE jouera un rôle de premier plan dans la mise en œuvre des engagements souscrits dans le cadre de la déclaration de Paris pour améliorer la fourniture de l'aide et a pris, dans cette optique, quatre engagements supplémentaires: fournir l'ensemble de l'aide au renforcement des capacités par la mise en place de programmes coordonnés et un recours accru à des arrangements entre bailleurs de fonds multiples; acheminer 50 % de l'aide publique par le biais de systèmes nationaux, notamment en augmentant le pourcentage de l'assistance fournie dans le cadre de l'aide budgétaire ou d'approches sectorielles; éviter la création de nouvelles unités de mise en œuvre des projets; réduire de moitié le nombre de missions non coordonnées.

33. L'UE s'appuiera sur l'expérience des nouveaux États membres (par exemple en matière de gestion de la transition) et contribuera à renforcer le rôle joué par ces pays en tant que nouveaux donateurs.

34. L'UE s'engage à mettre en œuvre ce programme en étroite collaboration avec les pays partenaires, les autres partenaires bilatéraux du développement et les acteurs multilatéraux, tels que les Nations unies et les institutions financières internationales, à éviter le chevauchement des efforts et à maximiser l'impact et l'efficacité de l'aide globale. L'UE encouragera également tout ce qui peut renforcer la voix des pays en développement au sein des institutions internationales.

6. Cohérence des politiques pour le développement

35. L'UE est pleinement résolue à prendre des mesures pour favoriser la cohérence des politiques pour le développement dans un certain nombre de domaines (2). Il est important que les politiques qui ne concernent pas le développement viennent soutenir les efforts déployés par les pays en développement pour réaliser les OMD. L'UE tiendra compte des objectifs de coopération au développement dans toutes les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles de toucher les pays en développement. Pour concrétiser cet engagement, l'UE renforcera à tous les niveaux les procédures, instruments et mécanismes relatifs à la cohérence des politiques pour le développement, assurera les ressources adéquates et communiquera les meilleures pratiques en vue de contribuer à la réalisation de ces objectifs. Ceci constitue une contribution supplémentaire importante à la réalisation des OMD.

(1) Voir également les conclusions du Conseil de novembre 2004 intitulées «Promouvoir la coordination, l'harmonisation et l'alignement: la contribution de l'UE».

(2) Les conclusions adoptées par le Conseil en mai 2005 confirment que l'UE est résolue à mettre en œuvre les objectifs qui figurent dans la communication de la Commission sur la cohérence des politiques pour le développement dans les domaines du commerce, de l'environnement, du changement climatique, de la sécurité, de l'agriculture, de la pêche, de la dimension sociale de la mondialisation, de la promotion de l'emploi et de conditions d'emploi correctes, des migrations, de la recherche et de l'innovation, de la société de l'information, du transport et de l'énergie.

36. L'UE soutient résolument un achèvement rapide du Cycle de Doha pour le développement qui soit ambitieux et favorable aux pauvres et la conclusion d'accords de partenariat économique UE-ACP (APE). Les pays en développement devraient décider de réformer leur politique commerciale conformément à leurs plans nationaux globaux de développement. Nous fournirons une assistance complémentaire pour aider les pays pauvres à développer leurs capacités commerciales. Une attention particulière sera portée aux pays les moins avancés et les plus vulnérables. L'UE continuera à œuvrer pour une ouverture ordonnancée des marchés, en particulier pour les produits d'exportation des pays en développement, soutenue par un système commercial multilatéral ouvert, équitable et basé sur des règles qui tienne compte des intérêts et des préoccupations des pays les plus faibles. L'UE abordera les questions du traitement spécial et différencié et de l'érosion des accès préférentiels en vue de favoriser le commerce entre les pays développés et les pays en développement mais également entre pays en développement. L'UE continuera à œuvrer pour que tous les pays développés accordent un accès en franchise et hors contingents à tous les produits des pays les moins développés avant la fin du cycle de Doha ou de manière plus générale. Dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune (PAC), l'UE limitera au maximum la distorsion des échanges due à ses mesures d'appui au secteur agricole et facilitera le développement de l'agriculture des pays en développement. Conformément aux besoins en matière de développement, l'UE appuie les objectifs d'asymétrie et de flexibilité pour la mise en œuvre des APE. L'UE continuera de tenir dûment compte des objectifs de développement des pays avec lesquels la Communauté a conclu ou conclura des accords de pêche.

37. L'insécurité et les conflits violents font partie des obstacles les plus importants à la réalisation des OMD. La sécurité et le développement sont des aspects importants et complémentaires des relations de l'UE avec les pays tiers. Dans leurs sphères respectives, ils contribuent à créer un environnement sûr et à rompre le cercle vicieux de la pauvreté, de la guerre, de la dégradation de l'environnement et des structures économiques, sociales et politiques défaillantes. L'UE, dans le cadre des compétences respectives de la Communauté et des États membres, intensifiera le contrôle de ses exportations d'armes afin d'éviter que des armes fabriquées dans l'UE ne soient utilisées contre des populations civiles ou n'aggravent des tensions ou des conflits existants dans des pays en développement et prendra des mesures concrètes pour limiter la prolifération incontrôlée des armes légères et de petit calibre, conformément à la stratégie européenne de lutte contre le trafic illicite d'armes légères et de petit calibre et de leurs munitions. L'UE soutient aussi résolument le principe de la «responsabilité de protéger». Nous ne pouvons pas rester sans réagir face aux génocides, aux crimes de guerre, à la purification ethnique ou à d'autres violations flagrantes du droit international humanitaire et des droits de l'homme. L'UE soutiendra un renforcement du rôle des organisations régionales et sous-régionales dans le processus de promotion de la paix et de la sécurité internationales, y compris leur capacité à coordonner l'aide des donateurs dans le domaine de la prévention des conflits.

38. L'UE contribuera à renforcer la dimension sociale de la mondialisation et à favoriser l'emploi et des conditions d'emploi correctes pour tous. Nous nous emploierons à faire des migrations un facteur positif de développement en favorisant des mesures concrètes visant à renforcer leur contribution à la réduction de la pauvreté, y compris en facilitant les rapatriements de fonds et en limitant la «fuite des cerveaux» qui touche les personnes qualifiées. L'UE jouera un rôle de premier plan dans les efforts consentis au niveau mondial pour freiner les modes de consommation et de production non compatibles avec le développement durable. Nous aiderons les pays en développement à mettre en œuvre les accords multilatéraux sur l'environnement et promouvrons des initiatives et des politiques liées à l'environnement qui soient favorables aux pauvres. L'UE réaffirme sa détermination à lutter contre les changements climatiques.

7. Le développement: une contribution à la réponse à apporter aux défis mondiaux

39. L'action de l'UE en faveur du développement, axée sur l'éradication de la pauvreté dans le contexte du développement durable, contribue considérablement à optimiser les bienfaits du processus de mondialisation et à répartir les charges qu'il impose d'une manière plus équitable pour les pays en développement dans une perspective de paix et de stabilité globale, et sur la réduction des inégalités qui sont à l'origine d'un grand nombre des principaux défis auxquels le monde actuel est confronté. L'un des défis principaux auxquels la communauté internationale doit faire face aujourd'hui est de faire en sorte que la mondialisation soit une force positive pour l'humanité toute entière.

40. La réduction de la pauvreté et la promotion du développement durable sont des objectifs propres. En réalisant les OMD, on favorise aussi la paix et la sécurité à long terme tant au niveau collectif qu'individuel. Il ne peut y avoir de développement et d'éradication de la pauvreté sans paix et sans sécurité et il n'y aura pas de paix durable sans développement et sans éradication de la pauvreté. Le développement constitue aussi la réponse la plus efficace dans le long terme aux migrations forcées et illégales et à la traite des êtres humains. Le développement joue un rôle fondamental en promouvant des modes de production et de consommation durables visant à limiter les conséquences néfastes de la croissance pour l'environnement.

DEUXIÈME PARTIE: LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Cette deuxième partie du «Consensus européen en matière de développement» décrit la nouvelle politique de développement de la Communauté, qui met en œuvre la vision européenne du développement exposée dans la première partie pour ce qui est des ressources confiées à la Communauté, conformément au traité. Elle précise le rôle de la Communauté et sa valeur ajoutée, ainsi que la manière dont les objectifs, les principes, les valeurs, la cohérence des politiques pour le développement et les engagements définis dans cette vision commune seront rendus opérationnels au niveau de la communauté. Elle définit des priorités qui se traduiront dans des programmes de coopération au développement efficaces et cohérents à l'échelle des pays et des régions. Elle guidera la planification et la mise en œuvre de la composante aide au développement de tous les instruments et stratégies communautaires de coopération avec les pays tiers [1]. *Elle doit être prise en compte dans les autres politiques communautaires ayant une incidence sur les pays en développement, afin de garantir la cohérence des politiques pour le développement.*

41. La politique communautaire dans le domaine de la coopération au développement doit être complémentaire des politiques menées par les États membres [2].

42. La politique de développement de la Communauté aura pour principal objectif l'éradication de la pauvreté dans le contexte du développement durable, notamment la réalisation des OMD, ainsi que la promotion de la démocratie, de la bonne gouvernance et du respect des droits de l'homme, définis dans la première partie. Au niveau de la Communauté, ces objectifs seront poursuivis dans tous les pays en développement et appliqués à la composante aide au développement de toutes les stratégies communautaires de coopération avec les pays tiers.

43. La Communauté appliquera tous les principes définis dans la première partie, notamment les principes relatifs à l'efficacité de l'aide: l'appropriation par les États, le partenariat, la coordination, l'harmonisation, l'alignement sur les systèmes des pays bénéficiaires et l'orientation sur les résultats.

44. La Communauté œuvrera également en faveur de la cohérence des politiques pour le développement, en veillant à tenir compte des objectifs de coopération au développement dans les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement.

45. Dans toutes ses activités, la Communauté adoptera une approche visant à intégrer davantage les questions transversales, comme indiqué dans la section 3.3 «Un renforcement de l'approche du mainstreaming».

1. Le rôle spécifique et les avantages comparatifs de la Communauté

46. Dans le cadre des compétences que lui confère le traité, la Commission joue un rôle étendu en matière de développement. Sa présence dans le monde entier, sa promotion de la cohérence des politiques pour le développement, ses compétences et son expertise spécifiques, son droit d'initiative au niveau de la Communauté, son rôle de facilitation de la coordination et de l'harmonisation ainsi que son caractère supranational sont particulièrement importants. La Communauté se distingue par l'avantage comparatif dont elle dispose et la valeur ajoutée qu'elle apporte, qui favorisent la complémentarité avec les politiques bilatérales des États membres et d'autres donateurs internationaux.

47. Au nom de la Communauté, la Commission cherchera à apporter une valeur ajoutée à travers les rôles décrits ci-après.

48. Premièrement, être présente dans le monde entier. La Commission est présente dans plus de pays que le plus grand des États membres lui-même et, dans certains cas, elle est le seul partenaire UE dont la présence soit réellement visible. Elle est dotée d'une politique commerciale commune, de programmes de coopération qui couvrent la quasi-totalité des pays et régions en développement, et elle entretient avec les pays partenaires un dialogue politique, qu'elle assure conjointement avec les États membres. Elle est soutenue par un vaste réseau de délégations. Cela lui permet de répondre à des situations très diverses, y compris dans des États fragiles d'où les États membres se sont retirés.

[1] Par composante «aide au développement», on entend l'ensemble de l'aide publique au développement (APD) telle qu'elle est définie par le Comité d'aide au développement de l'OCDE.

[2] La coopération au développement de la Communauté repose sur les articles 177 à 181 du traité instituant la Communauté européenne.

49. Deuxièmement, avec le soutien des États membres, garantir la cohérence des politiques pour le développement dans les actions menées par la Communauté [1], notamment dans les domaines tels que le commerce, l'agriculture, la pêche et les politiques migratoires, où les politiques communautaires ont une incidence notable sur les pays en développement, et promouvoir plus largement ce principe. S'appuyant sur sa propre expérience et sur sa compétence exclusive en matière commerciale, la Communauté dispose d'un avantage comparatif pour aider les pays partenaires à intégrer la dimension commerciale aux stratégies de développement nationales et à soutenir la coopération régionale dans toute la mesure possible.

50. Troisièmement, encourager les meilleures pratiques en matière de développement. La Commission, en coopération avec les États membres, stimulera le débat européen sur le développement et encouragera les meilleures pratiques en matière de développement, telles que l'appui budgétaire général et l'aide sectorielle, selon les cas, le déliement de l'aide, une approche fondée sur les résultats et la mise en œuvre déconcentrée de l'aide. En renforçant ses capacités d'analyse, elle a le potentiel nécessaire pour tenir le rôle de centre de réflexion sur certaines questions relatives au développement.

51. Quatrièmement, faciliter la coordination et l'harmonisation. La Commission contribuera activement à la mise en œuvre de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et jouera un rôle moteur pour faire en sorte que l'UE respecte les engagements pris à Paris en ce qui concerne l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, les résultats et la responsabilité mutuelle. La Commission continuera à promouvoir les 3C — coordination, complémentarité et cohérence —, qui seront la contribution de l'UE aux objectifs plus généraux de la communauté internationale en matière d'efficacité de l'aide. La Communauté soutiendra également le renforcement de la coordination des réactions en cas de catastrophes et de la préparation aux catastrophes, dans le cadre des systèmes et des mécanismes internationaux existants, ainsi que le rôle moteur de l'ONU dans la coordination internationale.

52. Cinquièmement, être un agent d'acheminement, dans les domaines où la taille et la masse critique sont particulièrement importantes.

53. Sixièmement, la Communauté encouragera la démocratie, les droits de l'homme, la bonne gouvernance et le respect du droit international, en accordant une attention particulière à la transparence et à la lutte contre la corruption. L'expérience de la Commission en matière de promotion de la démocratie, de droits de l'homme et de reconstruction nationale est positive et sera approfondie.

54. Septièmement, pour ce qui est d'appliquer le principe de la participation de la société civile, la Commission sera épaulée par le Comité économique et social européen, dont le rôle est notamment de faciliter le dialogue avec les partenaires économiques et sociaux au niveau local.

55. En outre, la Communauté s'efforçant d'améliorer la compréhension des interdépendances et d'encourager la solidarité Nord-Sud, la Commission accordera une attention particulière aux activités de sensibilisation et d'éducation au développement des citoyens de l'UE.

2. Une approche différenciée selon les contextes et les besoins

2.1. *La différenciation dans la mise en œuvre de la coopération au développement*

56. Les objectifs et les principes du développement et la réalisation des engagements en matière d'efficacité de l'aide [2] doivent s'appliquer à tous les éléments de la coopération au développement. Dans tous les pays en développement, la Communauté aura recours aux instruments et aux approches qui seront les plus efficaces pour réduire la pauvreté et garantir le développement durable.

57. La mise en œuvre de la coopération communautaire au développement est nécessairement spécifique à un pays ou à une région, conçue sur mesure pour chaque pays ou région partenaire, fondée sur les besoins, les stratégies, les priorités et les atouts propres aux pays. La différenciation est une nécessité, compte tenu de la diversité des partenaires et des défis.

[1] Dans l'ensemble des 12 domaines mentionnés dans les conclusions du Conseil de mai 2005 et la communication sur la cohérence des politiques en faveur du développement qui y était annexée.
[2] Pris dans le cadre de la déclaration de Paris de mars 2005.

58. Les objectifs du développement sont des objectifs à part entière. La coopération au développement est un élément essentiel d'un ensemble plus vaste d'actions extérieures, qui sont toutes importantes et devraient être cohérentes les unes par rapport aux autres, se soutenir mutuellement et ne pas être subordonnées les unes aux autres. Les documents de stratégies par pays, par région et par thème sont les outils de programmation dont dispose la Commission à la fois pour définir cet ensemble de politiques et garantir la cohérence entre elles.

59. L'aide au développement peut être apportée de différentes manières qui peuvent être complémentaires (aide liée à des projets déterminés, soutien à des programmes sectoriels, appui budgétaire sectoriel et général, aide humanitaire et assistance en matière de prévention des crises, soutien à la société civile et via la société civile, rapprochement des normes, des règles et des législations, etc.) selon ce qui fonctionnera le mieux dans chaque pays.

60. L'éradication de la pauvreté est importante tant dans les pays partenaires à revenu moyen que dans les pays partenaires à faible revenu (PFR). Les PFR et les PMA sont confrontés à des défis colossaux dans la réalisation des OMD. Le soutien aux PFR se fondera sur des stratégies de réduction de la pauvreté, et prêtera l'attention nécessaire à la disponibilité des services de base et à l'accès à ces services, à la diversification économique, à la sécurité alimentaire et à l'amélioration de la gouvernance et des institutions démocratiques.

61. Le soutien aux pays à revenu moyen reste également important pour atteindre les OMD. De nombreux pays de la tranche inférieure des PRI sont confrontés au même type de difficultés que les PFR. Une grande partie des pauvres dans le monde vit dans ces pays, qui sont souvent confrontés à des inégalités frappantes et à une faible gouvernance, ce qui menace la durabilité de leur propre processus de développement. La Communauté continue donc d'apporter une aide au développement reposant sur des stratégies nationales de réduction de la pauvreté ou des stratégies équivalentes. De nombreux PRI jouent un rôle important dans les questions de politique, de sécurité et de commerce, produisant et protégeant des biens publics mondiaux et étant des pays phares à l'échelle régionale. Mais ils sont aussi vulnérables aux chocs internes et externes, sont en proie à des conflits ou en passe de s'en remettre.

62. La politique de pré-adhésion, dans la mesure où elle concerne des pays en développement, vise à soutenir la perspective d'adhésion des pays candidats et «pré-candidats», et la politique européenne de voisinage vise à établir un partenariat privilégié avec les pays avoisinants, en les rapprochant de l'Union et en leur offrant de participer au marché intérieur communautaire, tout en soutenant le dialogue, les réformes et le développement social et économique. Si ces politiques sont clairement axées sur l'intégration, elles comprennent généralement un volet important consacré au développement. La réduction de la pauvreté et les objectifs du développement social permettront de construire des sociétés plus prospères, plus équitables et donc plus stables dans des pays qui sont essentiellement des pays en développement. Les instruments susceptibles d'apporter une assistance technique et financière à l'appui de ces politiques intégreront, le cas échéant, les meilleures pratiques en matière de développement, pour promouvoir une gestion et une mise en œuvre efficaces. Les politiques qui guideront ces instruments seront mises en œuvre à l'intérieur d'un cadre plus large, défini dans la politique européenne de voisinage et dans la politique de pré-adhésion, et feront partie intégrante des actions extérieures plus vastes de la Communauté.

63. La nouvelle architecture proposée pour les instruments politiques et horizontaux [1] en matière d'aide communautaire offre le cadre approprié pour répondre aux différents contextes et conditions. Dans ce cadre, les programmes thématiques sont subsidiaires, complémentaires et définis en fonction de leur valeur ajoutée particulière par rapport aux programmes géographiques.

2.2. *Des critères transparents pour l'allocation des ressources*

64. À l'intérieur des enveloppes géographiques et thématiques globales, les ressources sont allouées et leur utilisation ultérieure examinée selon des critères normalisés, objectifs et transparents reposant sur les besoins et les résultats. Les difficultés particulières auxquelles sont confrontés les pays en crise, en proie à des conflits ou exposés aux catastrophes naturelles seront prises en compte, de même que la spécificité des différents programmes.

65. Les critères fondés sur les besoins ont trait à la population, au revenu par habitant et à l'étendue de la pauvreté, à la répartition des revenus et au niveau de développement social, tandis que les critères fondés sur les résultats concernent les progrès réalisés aux plans politique, économique et social, les progrès en matière de bonne gouvernance et d'utilisation efficace de l'aide, et en particulier la façon dont un pays utilise des ressources limitées pour le développement, en commençant par ses propres ressources.

[1] La proposition de la Commission au Conseil et au Parlement se fonde sur trois règlements politiques: la politique européenne de voisinage et de partenariat, la coopération au développement, la coopération économique et la pré-adhésion à l'UE, ainsi que sur trois instruments horizontaux: pour l'aide humanitaire, la stabilité et l'assistance macro-financière.

66. La politique de développement doit témoigner d'une répartition des ressources qui tienne compte de l'effet de ces ressources sur la réduction de la pauvreté. C'est pourquoi il convient d'accorder une attention particulière à la situation des PMA et autres PFR, dans le cadre d'une approche englobant aussi les efforts déployés par le gouvernement des pays partenaires pour réduire la pauvreté, ainsi que leur performance et leur capacité d'absorption. Les PMA et les PFR seront privilégiés en termes d'allocation globale des ressources. La Communauté devrait identifier les moyens qui permettraient de se concentrer davantage sur les pays les plus pauvres, tout particulièrement en Afrique. Une attention adéquate devrait être accordée aux PRI, en particulier aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure qui sont confrontés à des problèmes similaires à ceux des PFR.

3. Répondre aux besoins des pays partenaires

3.1. *Appliquer le principe de la concentration en préservant la flexibilité*

67. Le principe de la concentration guidera la Communauté dans sa programmation nationale et régionale, ce qui est fondamental pour garantir l'efficacité de l'aide. La Communauté appliquera ce principe dans tous ses programmes nationaux et régionaux. Cela implique de sélectionner, dans le cadre du processus de programmation de l'aide communautaire, un nombre strictement limité de domaines d'action au lieu de disperser ses efforts dans de trop nombreux secteurs. Cette sélection se fera au niveau des pays et des régions afin de respecter les engagements pris en matière de partenariat, d'appropriation et d'alignement.

68. Ces priorités seront déterminées grâce un dialogue transparent et approfondi avec les pays partenaires sur la base d'une analyse commune et en fonction des complémentarités entre bailleurs de fonds, en particulier avec les États membres. Une flexibilité suffisante dans la programmation doit aussi permettre une réponse rapide face à des besoins imprévus.

69. Le programme de travail de l'harmonisation demande que les bailleurs de fonds œuvrent ensemble au soutien des politiques générales et sectorielles des pays partenaires. La Communauté aidera les pays partenaires à jouer un rôle moteur dans l'élaboration et la coordination de la programmation pluriannuelle de l'ensemble de l'aide apportée aux pays par l'ensemble des donateurs. Les stratégies de réduction de la pauvreté orientées vers les OMD, ou les stratégies nationales équivalentes, doivent constituer le point de départ de ce travail.

3.2. *Domaines d'action de la Communauté*

70. Le rôle particulier et les avantages comparatifs de la Communauté convergent pour axer la contribution communautaire sur certains domaines dans lesquels elle dispose de ces avantages comparatifs. C'est pourquoi la Commission renforcera encore ses connaissances spécialisées et ses capacités dans ces domaines. Elle veillera tout particulièrement à créer les connaissances nécessaires au niveau national, en respectant le processus de déconcentration et l'appropriation par les pays partenaires.

71. Pour répondre aux besoins exprimés par les pays partenaires, la Communauté sera principalement active dans les domaines ci-après, pour certains desquels on estimera qu'elle dispose d'un avantage comparatif.

Le commerce et l'intégration régionale

72. La Communauté aidera les pays en développement dans le domaine du commerce et de l'intégration régionale en encourageant une croissance équitable et écologiquement viable, une intégration en douceur et progressive dans l'économie mondiale, et en établissant un lien entre les stratégies commerciales et les stratégies de réduction de la pauvreté ou équivalentes. Les priorités dans ce domaine sont le renforcement des institutions et des capacités, de façon à concevoir et mettre en œuvre de façon efficace des politiques commerciales et d'intégration saines, ainsi que le soutien au secteur privé pour que celui-ci profite des nouvelles possibilités d'échanges.

73. Les actions spécifiques dépendront largement des caractéristiques des pays partenaires. Les pays les plus pauvres, en particulier les PMA et les pays de petite taille, enclavés ou insulaires nécessitent qu'une attention particulière soit portée à l'offre et à l'accroissement de la compétitivité du secteur privé.

74. Les barrières qui entravent le commerce sont souvent plus hautes entre pays en développement. L'intégration régionale peut les abaisser. Dans le cas des pays ACP, cela aide également à préparer les accords de partenariat économique (APE). Pour de nombreux pays, mais plus particulièrement ceux dont l'UE est le principal partenaire en matière d'échanges et d'investissements, il est profitable de se rapprocher de la réglementation du marché unique communautaire.

L'environnement et la gestion durable des ressources naturelles

75. La Communauté soutiendra les efforts déployés par les pays partenaires pour intégrer la dimension environnementale dans le développement et les aidera à renforcer leurs capacités à mettre en œuvre les accords multilatéraux environnementaux. La Communauté accordera une attention particulière aux initiatives pour la préservation des ressources naturelles et leur gestion durable, notamment en tant que source de revenus et en tant que moyen de préserver et de développer l'emploi, les sources de revenus rurales et les biens et services environnementaux. À cette fin, elle encouragera et soutiendra les stratégies nationales et régionales; elle participera et contribuera également à des initiatives et des organisations européennes ou mondiales. Un appui plus marqué à la mise en œuvre de la Convention des Nations unies sur la diversité biologique contribuera à mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité et à promouvoir la biosécurité et la gestion durable de la biodiversité. En ce qui concerne le contrôle de la désertification et la gestion durable des terres, la Communauté se concentrera sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification via l'intégration efficace des questions de gestion durable des terres dans les stratégies des pays en développement. En ce qui concerne la gestion durable des ressources forestières, la Communauté soutiendra les efforts déployés pour lutter contre l'abattage illégal et accordera une attention particulière au plan d'action intitulé «application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux» (FLEGT).

76. En ce qui concerne les changements climatiques, la Communauté concentrera ses efforts sur la mise en œuvre du plan d'action de l'UE sur le changement climatique dans le contexte de la coopération au développement, en étroite collaboration avec les États membres. L'adaptation aux effets négatifs du changement climatique sera au centre du soutien de la Communauté aux PMA et aux petits États insulaires en développement. Elle s'efforcera également de promouvoir la gestion durable des produits chimiques et des déchets, notamment en tenant compte de leurs liens avec les problèmes de santé.

Infrastructures, communications et transports

77. La Communauté cherchera à défendre, dans le domaine des transports, une approche sectorielle qui soit viable à long terme. Cette approche sera fondée sur les principes de l'appropriation par le pays partenaire et de la hiérarchisation des priorités par le biais de la stratégie de réduction de la pauvreté ou de stratégies équivalentes; il s'agira de satisfaire les besoins des pays partenaires, d'assurer la sécurité, l'accessibilité financière et l'efficacité des transports et d'en minimiser les effets négatifs sur l'environnement. Cela passe par une stratégie visant à organiser des transports qui soient viables des points de vue économique, financier, environnemental et institutionnel.

78. La Communauté répondra, dans la limite des budgets disponibles, à la demande croissante, émanant plus particulièrement des pays africains, pour que les bailleurs de fonds accroissent le financement des infrastructures, y compris des infrastructures économiques, à l'appui des efforts déployés pour éliminer la pauvreté. La Communauté interviendra à divers niveaux. Le point de départ sera le niveau national, l'essentiel de l'assistance transitant par les stratégies des pays partenaires, en assurant un équilibre optimal entre investissements et maintenance. Aux niveaux régional et continental, la Communauté lancera un partenariat pour les infrastructures, qui fera intervenir les communautés économiques régionales et d'autres partenaires importants, y compris le secteur privé. Les partenariats avec le secteur privé seront soutenus.

79. La Communauté concourra également à une utilisation accrue des technologies de l'information et des communications pour combler la fracture numérique. Elle augmentera aussi son soutien à la recherche liée au développement.

Eau et énergie

80. Le cadre politique communautaire de gestion intégrée des ressources en eau vise à garantir un approvisionnement suffisant en eau potable de bonne qualité, un assainissement et une hygiène corrects pour tous, conformément aux OMD et aux objectifs de Johannesburg. Il vise en outre à établir les conditions d'une protection à long terme de toutes les ressources en eau, à empêcher qu'elles continuent à se détériorer et à promouvoir une utilisation rationnelle de l'eau.

81. L'initiative de l'UE dans le domaine de l'eau contribue à ces objectifs. Ses éléments clés sont de renforcer l'engagement politique à agir, de mettre en évidence les questions de l'eau et de l'assainissement dans le contexte des efforts pour réduire la pauvreté, de promouvoir de meilleures formules de gestion de l'eau, d'encourager la coopération régionale et locale sur les questions de gestion de l'eau et de catalyser des financements supplémentaires.

82. Des pans entiers de la population des pays en développement n'ont pas accès aux services énergétiques modernes et dépendent de systèmes coûteux d'approvisionnement en énergie domestique. La politique communautaire vise donc essentiellement à favoriser un environnement institutionnel et financier sain, la sensibilisation, le développement des capacités et les appels de fonds, afin d'améliorer l'accès à des services énergétiques (y compris des énergies renouvelables) modernes, abordables, durables, efficaces et propres au travers de l'Initiative de l'UE pour l'énergie et d'autres initiatives internationales et nationales. On s'efforcera également de contribuer à ce que les technologies aillent de l'avant dans des domaines tels que l'énergie et les transports.

Développement rural et aménagement du territoire, agriculture et sécurité alimentaire

83. Le développement rural et l'agriculture sont déterminants pour la croissance et la lutte contre la pauvreté. Pour relancer les investissements dans ces secteurs, la Communauté appuiera un aménagement du territoire dont les pays concernés aient la maîtrise, qui soit participatif, décentralisé et rationnel sur le plan environnemental. Il faudra associer les bénéficiaires au choix des investissements et à la gestion des ressources pour appuyer l'émergence de pôles de développement local, tout en respectant la capacité des écosystèmes. Pour que les résultats puissent être pérennisés, il est essentiel de promouvoir, à tous les niveaux, un environnement politique qui soit cohérent et porteur.

84. La Communauté continuera à œuvrer pour améliorer la sécurité alimentaire aux niveaux international, régional et national. Elle appuiera des approches stratégiques dans les pays en situation de vulnérabilité chronique. L'accent sera mis sur la prévention, les filets de sécurité, l'amélioration de l'accès aux ressources, la qualité nutritionnelle et le développement des capacités. Une attention particulière sera réservée aux situations de transition et à l'efficacité de l'aide d'urgence.

85. Dans le domaine agricole, la Communauté mettra l'accent sur l'accès aux ressources (terres, eau, finances), l'intensification de la production dans des conditions viables à long terme (en fonction des besoins et en particulier dans les pays à faible revenu), la compétitivité sur les marchés régionaux et internationaux et la gestion des risques (dans les pays dépendant des produits de base). Pour être sûre que les pays en développement tirent parti du développement technologique, la Communauté soutiendra la recherche agricole au niveau mondial.

Gouvernance, démocratie, droits de l'homme et appui aux réformes économiques et institutionnelles

86. Il est fondamental de progresser en matière de protection des droits de l'homme, de bonne gouvernance et de démocratisation pour réduire la pauvreté et enclencher un processus de développement durable (¹). Chacun doit pouvoir bénéficier de l'exercice des droits de l'homme conformément aux accords internationaux. C'est sur la base de ce principe que la Communauté promouvra le respect des droits de l'homme au bénéfice de tous, en coopération avec les États et des acteurs non étatiques dans les pays partenaires. La Communauté cherchera activement à promouvoir les droits de l'homme, qui doivent faire partie intégrante du dialogue participatif sur la gouvernance mené à l'intérieur des pays. Pour encourager la bonne gouvernance, il faut procéder d'une manière pragmatique, en fonction de la situation spécifique de chaque pays. La Communauté promouvra activement, à l'intérieur des pays, un dialogue participatif sur la gouvernance, dans des domaines tels que la lutte contre la corruption, la réforme du secteur public, l'accès à la justice et la réforme du système judiciaire. Il s'agit d'un élément essentiel pour construire des programmes de réforme qui soient impulsés par les pays eux-mêmes, dans un contexte de responsabilisation et dans un environnement institutionnel qui préserve les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit.

(¹) La communication de 2003 intitulée «Gouvernance et développement» présente la manière dont la CE définit et conçoit la gouvernance.

87. Pour accroître la légitimité des réformes menées par les pays et assurer que les responsables en soient davantage comptables, la Communauté veillera à ce que ces réformes fassent l'objet d'un engagement politique de haut niveau. C'est dans cette optique qu'elle soutiendra également la décentralisation et les autorités locales, le renforcement du rôle des Parlements, la sécurité humaine des pauvres et le renforcement des mécanismes nationaux devant mener à des élections libres, régulières et transparentes. La Communauté défendra les principes de la gouvernance démocratique en matière financière, fiscale et judiciaire.

88. La Communauté restera un acteur de premier plan, en coordination avec les institutions de Bretton Woods, pour ce qui est de soutenir les réformes économiques et institutionnelles, y compris les stratégies de réduction de la pauvreté, en dialoguant et en aidant financièrement les gouvernements engagés dans ces programmes. La Communauté restera très attentive aux retombées des réformes, en termes de croissance, d'amélioration du climat des affaires, de stabilité macroéconomique et de réduction de la pauvreté. En mettant les résultats au centre de son dialogue, la Communauté œuvrera pour que les pays concernés aient réellement la maîtrise des réformes. Une attention particulière ira aussi à l'amélioration de la gestion des finances publiques, qui est fondamentale pour lutter contre la corruption et favoriser l'efficacité des dépenses publiques.

Prévention des conflits et de la fragilité des États

89. La Communauté mettra au point, dans le respect des compétences respectives de ses institutions, une approche globale de prévention en matière de fragilité des États, de conflits, de catastrophes naturelles et d'autres types de crises. À cet égard, la Communauté s'associera aux efforts des pays partenaires et des organisations régionales pour renforcer les systèmes d'alerte précoce et la mise en place de capacités institutionnelles et de gouvernance démocratique. La Communauté améliorera aussi, en coopération et en coordination étroites avec les structures existantes du Conseil, sa propre aptitude à reconnaître les signes précoces de fragilité d'un État en améliorant l'analyse conjointe, le suivi conjoint et l'évaluation des États difficiles, fragiles et défaillants, avec d'autres donateurs. Elle mettra résolument en œuvre, dans l'ensemble de la programmation, les principes de l'OCDE pour un engagement international de qualité dans les États fragiles.

90. Dans les partenariats difficiles, les États fragiles ou défaillants, les priorités immédiates de la Communauté seront d'assurer les services de base et de répondre aux besoins, grâce à la collaboration avec la société civile et les organismes des NU. À long terme, la Communauté voudrait que son action permette de rendre les pays concernés davantage maîtres de leur destin et continue à mettre en place, en partenariat avec ces pays, des institutions nationales qui fassent preuve de légitimité, d'efficacité et de réactivité, aux côtés d'une société civile active et organisée.

91. Pour les pays dans lesquels existe une menace importante de conflit, la Communauté continuera à travailler à l'élaboration de plans globaux qui devraient couvrir les politiques susceptibles d'exacerber ou de réduire ce risque.

92. Elle continuera à soutenir la prévention et la résolution des conflits et la consolidation de la paix, en cherchant à résoudre les problèmes à la base des conflits violents, que sont notamment la pauvreté, la dégradation et l'exploitation des terres et des ressources naturelles ainsi que les inégalités qui président à leur répartition et à leur accès, la faiblesse de la gouvernance, les atteintes aux droits de l'homme et l'inégalité entre les sexes. Elle prônera également le dialogue, la participation et la réconciliation en vue de promouvoir la paix et de prévenir les explosions de violence.

Développement humain

93. Le cadre d'action de la Communauté en matière de développement humain pour ce qui est de la santé, de l'éducation, de la culture et de l'égalité des sexes vise à améliorer la vie des gens conformément aux objectifs du Millénaire pour le développement, en agissant aux niveaux mondial et national. Ses leitmotivs seront d'investir dans les personnes, de les valoriser, en s'attachant à l'équité et à l'égalité des sexes.

94. Les OMD ne pourront être atteints si des progrès ne sont pas accomplis en ce qui concerne la réalisation de l'objectif défini au Caire par la CIPD relatif à l'accès universel à la santé et aux droits en matière de sexualité et de reproduction. Pour lutter contre les effets dévastateurs du VIH/SIDA, du paludisme et de la tuberculose dans les pays en développement, on élaborera une feuille de route pour des actions conjointes de l'UE sur la base du Programme d'action européen. La Communauté travaillera à la pleine mise en œuvre de stratégies visant à promouvoir la santé et les droits en matière de sexualité et de reproduction, et établira des liens entre la lutte contre le VIH/SIDA et le soutien sur ces questions. La Communauté se préoccupera du manque aigu de personnel médical, du financement correct de la santé et du renforcement des systèmes de santé afin d'obtenir de meilleurs résultats en termes sanitaires et de rendre les médicaments plus abordables pour les pauvres.

95. Les indicateurs de performance liés aux OMD seront renforcés de manière à corréler davantage le soutien sectoriel et budgétaire aux progrès dans la réalisation des OMD et à garantir un financement suffisant pour la santé et l'éducation.

96. La Communauté souhaite contribuer à l'initiative «Éducation pour tous». Les priorités sont d'organiser un enseignement primaire et une formation professionnelle de qualité et de remédier aux inégalités. On veillera tout particulièrement à encourager l'éducation des filles et la sécurité à l'école. On soutiendra l'élaboration et la mise en œuvre de plans sectoriels ancrés au niveau national, ainsi que la participation aux initiatives régionales et mondiales autour du thème de l'éducation.

Cohésion sociale et emploi

97. Dans la perspective de l'élimination de la pauvreté, la Communauté a pour objectif de prévenir l'exclusion sociale et de lutter contre les discriminations, quelles que soient leurs cibles. Elle travaillera à promouvoir le dialogue social et la protection sociale, notamment pour contrer les inégalités entre les sexes, défendre les droits des peuples indigènes et protéger les enfants contre la traite des êtres humains, les conflits armés, les pires formes de travail et de discrimination auxquelles ils sont confrontés et améliorer la situation des personnes handicapées.

98. On soutiendra les politiques sociales et fiscales conçues pour promouvoir l'équité. En priorité, l'action dans ce domaine visera à appuyer les réformes fiscales et de la sécurité sociale, la responsabilité sociale des entreprises, la croissance en faveur des pauvres et l'emploi.

99. L'emploi est un facteur essentiel pour parvenir à un niveau élevé de cohésion sociale. La Communauté favorisera les investissements qui génèrent de l'emploi et qui contribuent au développement des ressources humaines. À cet égard, la CE promouvra le travail dans des conditions correctes pour tous conformément au programme de l'OIT.

3.3. *Renforcement de l'approche du «mainstreaming»*

100. Certaines problématiques nécessitent, outre la mise en place d'actions et de politiques spécifiques, une approche de type «mainstreaming» parce qu'elles touchent aussi à des principes généraux applicables à toute initiative et appellent un effort multisectoriel.

101. Dans toutes les actions déployées, la Communauté se montrera plus vigilante pour ce qui est d'intégrer les questions transversales suivantes: la promotion des droits de l'homme, l'égalité des sexes, la démocratie, la bonne gouvernance, les droits des enfants et des peuples indigènes, la durabilité environnementale et la lutte contre le VIH/SIDA. Les questions transversales précitées sont déjà en tant que telles des objectifs; elles sont aussi des facteurs déterminants pour renforcer les effets et la pérennité de la coopération.

102. La Commission relancera cette approche en déployant toutes les ressources dont elle dispose d'une manière systématique et stratégique [1]. Avant toute chose, elle s'assurera que ses services se donnent les moyens de mettre cette politique en œuvre. Elle approfondira le dialogue avec les pays partenaires pour favoriser l'intégration de ces questions dans les politiques nationales et les stratégies de réduction de la pauvreté. Elle favorisera également la mise en place de réseaux d'expertise et d'appui technique.

[1] Des évaluations environnementales stratégiques et des analyses d'impact en termes d'égalité hommes-femmes seront effectuées de manière systématique, y compris dans le cadre d'appuis budgétaires («mettre du vert dans le budget») et sectoriels.

Démocratie, bonne gouvernance, droits de l'homme, droits de l'enfant et des peuples indigènes

103. La démocratie, la bonne gouvernance, les droits de l'homme et les droits de l'enfant seront défendus en partenariat avec tous les pays qui reçoivent de la Communauté une aide au développement. Ces questions devraient être systématiquement incorporées dans les instruments communautaires de développement par le biais de tous les documents de stratégie régionale et documents de stratégie par pays. Le principe essentiel pour sauvegarder les droits des peuples indigènes dans le cadre de la coopération est de veiller à ce que les communautés concernées soient pleinement associées et que, en connaissance de cause, elles marquent librement leur consentement préalable.

Égalité des sexes

104. L'égalité entre les hommes et les femmes et la participation active des deux sexes dans tous les aspects du progrès social sont des préalables essentiels à la réduction de la pauvreté. Cette préoccupation doit être appréhendée en liaison étroite avec la réduction de la pauvreté, le développement économique et social et la croissance économique, et doit être intégrée dans tous les aspects de la coopération au développement. On œuvrera à l'égalité des sexes en agissant pour assurer l'égalité en matière de ressources, tant au niveau des droits, de l'accès et du contrôle, et pour que chaque sexe puisse se faire entendre aux niveaux politique et économique.

Durabilité environnementale

105. La Communauté soutiendra les efforts déployés par les pays partenaires (gouvernements et société civile) pour intégrer les préoccupations d'ordre environnemental dans le développement, y compris par la mise en œuvre d'accords multilatéraux dans ce domaine [1]. Elle aidera également ces pays à développer les moyens dont ils disposent pour ce faire. La protection de l'environnement doit être prise en compte dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques communautaires, notamment afin de promouvoir un développement durable.

VIH/SIDA

106. Dans tous les pays, la lutte contre le VIH/SIDA se concrétise par des initiatives qui impliquent la participation de tous les secteurs et de toutes les institutions. Il demeure néanmoins nécessaire d'intégrer ces efforts dans de multiples activités qui n'ont pas de rapport direct avec le problème du VIH/SIDA, ainsi que dans les programmes de travail mis en œuvre dans le cadre de l'aide sectorielle spécifique.

3.4. *L'appui aux initiatives globales et aux fonds mondiaux*

107. La Commission continuera à contribuer aux initiatives globales qui ont un lien évident avec les objectifs du Millénaire pour le développement et les biens publics mondiaux. Les initiatives globales et les fonds mondiaux sont un instrument puissant pour lancer des actions politiques nouvelles ou renforcer les actions existantes là où leur portée est insuffisante. Ces initiatives sont à même de sensibiliser l'opinion publique et d'obtenir son adhésion plus facilement que les institutions d'aide traditionnelles. Ce type d'aide devrait être aligné sur les stratégies nationales, contribuer au dialogue avec les pays et viser à l'intégration des fonds dans leurs cycles budgétaires.

108. Il conviendra donc d'apprécier au cas par cas la valeur ajoutée des initiatives et fonds globaux après concertation entre la Commission et les États membres et, le cas échéant, le Parlement européen en ce qui concerne les dispositions budgétaires. La Commission se donnera des critères pour décider de la participation et de la contribution de la Communauté à des fonds mondiaux. Elle donnera la priorité aux initiatives qui contribuent à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et à augmenter la disponibilité de biens publics mondiaux.

3.5 *La cohérence des politiques pour le développement (CPD)*

109. La Commission et les États membres prépareront un programme de travail glissant pour la mise en œuvre des conclusions du Conseil de mai 2005 relatives à la cohérence des politiques pour le développement. Ce programme de travail proposera des priorités d'action, définira les rôles et les responsabilités du Conseil, des États membres et de la Commission et établira l'ordre dans lequel les actions s'enchaîneront et les calendriers, afin de veiller à ce que les politiques n'ayant pas trait à l'aide au développement puissent aider les pays en développement à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. La Commission renforcera les instruments dont elle dispose actuellement, notamment l'évaluation d'impact et les consultations avec les pays en développement pendant la phase de formulation et de mise en œuvre des politiques, et envisagera, le cas échéant, de créer de nouveaux instruments en vue de contribuer au renforcement de la cohérence des politiques pour le développement.

[1] Climat, biodiversité, désertification, déchets et produits chimiques.

110. Nonobstant les progrès réalisés dans le cadre des autres engagements en matière de CPD, une attention particulière sera accordée d'urgence aux engagements et aux actions relatives à la migration. A cet égard, la Commission s'efforcera d'intégrer les questions de la migration et des réfugiés dans les stratégies nationales et régionales et dans les partenariats conclus avec les pays concernés et veillera à promouvoir les synergies entre migration et développement, afin de faire de la migration une force positive pour le développement. Elle assistera les pays en développement dans leurs politiques de gestion des flux migratoires, ainsi que dans leurs efforts visant à lutter contre la traite des êtres humains, afin de s'assurer que les droits humains des migrants sont respectés.

4. Un éventail de modalités selon les besoins et la performance

111. La Communauté dispose d'un large éventail de modalités de mise en œuvre de l'aide au développement, qui lui permet de faire face à des besoins différents dans des contextes variés. Ces modalités sont accessibles à tous les programmes géographiques et thématiques et représentent une véritable valeur ajoutée communautaire.

112. L'aide de la Communauté, qu'elle soit accordée sous la forme d'un projet ou d'un programme sectoriel, qu'elle bénéficie d'un appui budgétaire général ou sectoriel, doit bénéficier aux stratégies de réduction de la pauvreté ou à des stratégies équivalentes dans les pays partenaires. Le choix des modalités de l'aide communautaire les plus appropriées pour chaque pays se fera dans le cadre du cycle de programmation, qui doit être de plus en plus aligné sur les processus de préparation des politiques sectorielles et de mise en œuvre des budgets nationaux.

113. Lorsque les conditions le permettent, l'appui budgétaire sera la modalité préférée pour soutenir les réformes économiques et budgétaires et la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) en faveur de secteurs spécifiques ou du programme général des dépenses publiques. Les appuis budgétaires permettront aux états bénéficiaires de faire face à l'accroissement des budgets de fonctionnement, de favoriser l'harmonisation et l'alignement sur les politiques nationales; ils contribueront à réduire le coût des transactions et encourageront des approches basées sur les résultats. Ces programmes nécessiteront en principe l'intervention des institutions financières internationales, avec lesquelles il conviendra de coordonner le soutien de la Communauté. La valeur ajoutée de la contribution complémentaire de la Communauté, ainsi que toute condition supplémentaire, devraient être clairement définies. Les capacités de gestion financière des pays bénéficiaires, qui seront renforcées, feront l'objet d'un examen attentif.

114. L'appui budgétaire général sera accordé conformément aux recommandations formulées dans les orientations données par les Bonnes Pratiques du CAD/OCDE sur les aides budgétaires, en particulier en terme d'alignement, de coordination et de conditions. Applicables à tous les pays partenaires, les orientations relatives à l'octroi d'un appui budgétaire seront renforcées par l'établissement de critères clairement définis et par l'observation d'indicateurs créés pour contrôler l'efficacité de cette modalité d'aide.

115. La Communauté utilisera constamment une approche centrée sur les résultats et basée sur des indicateurs de performance. De plus en plus, les conditions posées évolueront vers un concept de «contrat» reposant sur des engagements mutuels négociés et formulés en termes de résultats.

116. L'approche basée sur la microfinance a constitué l'innovation majeure de ces dernières années. Il est prévu d'étendre ce type d'appuis en mettant l'accent sur le renforcement des capacités et sur la mise en place d'organisations disposant du savoir-faire requis.

117. Assimilable à un appui budgétaire indirect, la réduction de la dette a un coût de transaction limité et tend à favoriser la coordination et l'harmonisation entre les bailleurs de fonds. Elle pourrait donc aider les pays à réduire leur vulnérabilité face aux chocs externes.

118. L'aide communautaire continuera d'être fournie essentiellement sous forme de dons, ce qui convient particulièrement aux pays les plus pauvres et à ceux dont la capacité de remboursement est limitée.

119. Afin de garantir une efficacité maximale à cette aide, il conviendrait de renforcer les synergies entre les programmes soutenus par la Banque européenne d'investissement (BEI) et d'autres institutions financières et ceux qui sont financés par la Communauté. La Banque européenne d'investissement joue un rôle de plus en plus important dans la mise en œuvre de l'aide communautaire, par le biais d'investissements dans les entreprises privées et publiques dans les pays en développement.

120. En vue d'accroître l'efficacité de l'aide multilatérale, la Communauté renforcera également sa coopération avec le système des Nations unies, les institutions financières internationales et les organisations et agences internationales pertinentes pour les actions où cette coopération offre une valeur ajoutée.

121. La Communauté fera progresser les travaux visant à définir un ensemble de lignes directrices applicables aux interventions dans les pays en crise ou émergeant d'une crise, en veillant à adapter à la fois ses procédures d'allocation des ressources et ses modalités d'intervention, avec le souci d'être en mesure de réagir rapidement et avec souplesse, en prévoyant un large éventail d'interventions.

5. Bilan de l'état d'avancement des réformes de gestion

122. En 2000, la Commission a lancé un programme de réformes destiné à accélérer la mise en œuvre de l'aide extérieure de la Communauté et à améliorer la fourniture de l'aide. Ce programme a eu pour conséquence: i) une amélioration de la programmation dans le cadre d'un cycle de projets cohérent essentiellement axé sur l'éradication de la pauvreté; ii) la création d'une entité unique — l'Office de coopération EuropeAid — responsable de la mise en œuvre de l'aide; iii) un processus abouti de déconcentration au profit de 80 délégations qui sont à présent responsables de la gestion de l'aide; iv) le renforcement des ressources humaines afin d'accélérer la mise en œuvre des projets; v) l'amélioration des méthodes de travail grâce à une harmonisation et à une simplification des procédures, à des systèmes d'information plus performants et à une meilleure formation du personnel; vi) une amélioration de la qualité grâce à une procédure de soutien et de contrôle de la qualité tout au long des différentes étapes de la gestion des projets; et enfin, vii) une mise en œuvre plus rapide de l'aide.

123. Des améliorations sont encore nécessaires et continuent d'être apportées. Sur le plan extérieur, le plan de coordination et d'harmonisation avec les autres bailleurs de fonds aura une incidence positive majeure sur la fourniture de l'aide. Sur le plan intérieur, la Commission continuera à rationaliser les procédures, à préconiser une plus grande déconcentration vers les délégations, à clarifier les relations entre les délégations et les services centraux et à améliorer les systèmes d'information. Dans ce contexte, une attention accrue sera accordée à la qualité des projets et des programmes, dès le début, à la faveur d'un processus de soutien de la qualité renforcé. Cela impliquera également la nécessité de procéder à un net recentrage sur un nombre limité de domaines (et un nombre limité d'activités dans les domaines sélectionnés) par pays partenaire. Au cours de la mise en œuvre, il conviendrait de mieux exploiter les instruments de suivi et au moment de la clôture des programmes, les évaluations devraient être intégrées plus clairement au processus de programmation et d'identification des projets.

6. Suivi et évaluation

Enseignements tirés de l'évaluation qui a été faite de la déclaration de 2000 sur la politique de développement

124. L'évaluation qui a été faite de la politique de développement de la Communauté européenne adoptée en 2000 et l'analyse de l'incidence de cette politique sur l'aide communautaire ont permis de tirer un certain nombre d'enseignements importants. Parmi ceux-ci, la nécessité de tenir compte, d'une part, des engagements internationaux récemment souscrits dans le domaine du développement, tels ceux qui ont été pris lors des conférences des Nations unies, et d'autre part, des progrès réalisés sur le plan des meilleures pratiques en matière de développement, comme l'appui budgétaire et la Déclaration de Paris. Il est également apparu que la Déclaration sur la politique de développement devrait recueillir une plus grande adhésion de la Commission dans son ensemble et bénéficier d'un large soutien au sein du Parlement européen. Elle devrait être appliquée de manière cohérente dans les programmes de développement communautaires dans tous les pays en voie de développement. Il a été tenu compte de ces enseignements lors de l'adoption de la nouvelle déclaration et il en sera pleinement tenu compte aux fins de la mise en œuvre future de l'aide communautaire dans tous les pays en voie de développement.

Suivi de la mise en œuvre future

125. La Commission devrait élaborer une série d'objectifs mesurables en vue de la mise en œuvre de cette politique et évaluer régulièrement les progrès qui auront été accomplis à l'aune de ces indicateurs dans le rapport annuel sur la mise en œuvre de la politique de développement de la Communauté européenne.

126. La Commission veillera à ce que tous les services et délégations qui, en son sein, gèrent la programmation et la mise en œuvre de l'aide au développement de la Communauté considèrent cette politique de développement de la Communauté européenne comme le document de référence essentiel énonçant les objectifs et les principes de la Communauté applicables à la mise en œuvre de toute forme de coopération au développement.

CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15 mai 2007 (21.05)
(OR. en)

9558/07

DEVGEN 89
ACP 94
RELEX 347

NOTE

du:	Secrétariat général du Conseil
en date du:	15 mai 2007
n° doc. préc.:	9090/07
Objet:	Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement - Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil

Le 15 mai 2007, le Conseil "Affaires générales et relations extérieures" et les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil ont adopté les conclusions figurant en annexe à la présente note.

ANNEXE

CONCLUSIONS DU CONSEIL ET DES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL CONCERNANT LE

Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement [1]

Engagement politique

1. Le Conseil reconnaît que le renforcement de la complémentarité des activités des donateurs revêt une importance primordiale pour accroître l'efficacité de l'aide et donc pour une aide au développement plus efficace. Il s'agit de l'une des conditions nécessaires pour l'élimination de la pauvreté dans le cadre du développement durable, y compris pour atteindre en temps utile les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

2. Le Conseil souligne que les initiatives de l'UE concernant une meilleure division du travail auront pour objectif l'amélioration de la maîtrise du processus par le pays partenaire et de ses capacités à assumer la responsabilité des processus de coordination des donateurs.

3. Le Conseil convient que l'UE devrait jouer un rôle moteur en matière de complémentarité et de division du travail dans le cadre du processus international d'harmonisation et d'alignement et que l'UE devrait adopter une démarche sans exclusive ouverte à tous les donateurs et, dans la mesure du possible, se fonder sur les processus existants.

[1] En adoptant les présentes conclusions, le Conseil se réfère à certains conclusions et déclarations précédentes (voir annexe).

4. Par conséquent, les États membres et la Commission s'engagent à mettre en œuvre les principes fixés dans le Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement ci-joint. Le Code de conduite est un outil d'application volontaire et souple qui devrait être mis en œuvre selon une approche par pays tenant compte des situations propres aux pays partenaires.

- Le Code de conduite guidera les politiques et les actions des États membres et de la Commission; il est fondé sur les principes d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement ainsi que sur les engagements de l'UE exposés dans le Consensus européen pour le développement.
- Les États membres et la Commission fonderont leur engagement dans tous les pays en voie de développement sur les principes énoncés dans le Code de conduite. Il incombe au premier chef aux gouvernements des pays partenaires de jouer le rôle moteur en matière de division du travail et d'assurer la maîtrise de ce processus au niveau national. Si besoin, l'UE devrait favoriser ce processus. En tout état de cause, l'UE devrait toujours jouer un rôle actif pour promouvoir la complémentarité et la division du travail. Toutes les initiatives doivent être ouvertes aux autres donateurs, fondées autant que possible sur des processus existants et confiées sans hésitation au gouvernement lorsqu'il y a lieu.

5. Parallèlement à la mise en œuvre du Code de conduite, les États membres et la Commission encourageront un large débat avec les pays partenaires et les autres donateurs sur la complémentarité et la division du travail, sur la base du Code de conduite de l'UE, qui sera complété par les premières expériences acquises sur le terrain. Les résultats de ce débat fourniront une contribution au partenariat OCDE/CAD et au troisième forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra à Accra, au Ghana, en 2008. Le Conseil invite les futures présidences à soutenir activement ce processus, en étroite collaboration avec les États membres et la Commission.

6. La division du travail entre donateurs devrait également renforcer la cohérence de l'aide extérieure de l'UE. À cet égard, il convient de prendre en compte les activités de la Banque européenne d'investissement et des fonds fiduciaires de l'UE.

Mise en œuvre

Complémentarité au niveau national

7. Les États membres et la Commission commenceront à utiliser le Code de conduite dans tous les pays en développement immédiatement et de manière pragmatique. Une attention particulière sera accordée aux pays négligés par l'aide et aux États fragiles. Le Code de conduite est applicable aux engagements présents et futurs ainsi qu'à l'aide au développement complémentaire dans le cadre de l'intensification et modifiera par conséquent progressivement les modalités actuelles de la fourniture de l'aide, sans préjudice des obligations existantes. À cet effet, les États membres et la Commission utiliseront les mécanismes de coordination existants sur le terrain pour rendre opérationnelle la mise en œuvre du Code de conduite, le rôle moteur et la maîtrise du processus incombant au gouvernement du pays partenaire.

8. Les États membres et la Commission s'engagent à accroître leur participation à la programmation pluriannuelle commune, fondée sur les stratégies de développement des pays partenaires et à utiliser graduellement et de manière volontaire le cadre commun de programmation de l'UE pour en faire un outil pragmatique en vue de faire progresser la division du travail. Lorsque l'élaboration de stratégies communes, telles que les Stratégies d'assistance conjointe ou des processus similaires, est déjà entamée, la programmation commune de l'UE devrait compléter et renforcer ces processus existants et, dans la mesure du possible, s'inscrire dans leur cadre, afin d'éviter des processus parallèles inutiles. Une perspective à moyen et long terme est indispensable et il convient de s'attacher tout particulièrement à synchroniser les calendriers de programmation avec la planification et les cycles budgétaires mis en œuvre au niveau national par les pays partenaires (par exemple, les stratégies de réduction de la pauvreté).

Complémentarité internationale

9. Sans négliger la valeur ajoutée qu'apporte la Commission grâce à sa présence au niveau mondial, il conviendrait que les États membres et la Commission remédient à l'actuel déséquilibre entre les ressources fournies aux pays "favoris" et aux pays "oubliés" de l'aide, tout en évitant de créer de nouveaux déséquilibres. Ils devraient évaluer les niveaux d'aide au moyen de données prospectives pertinentes pour que les décisions soient prises sur la base d'informations solides et de données probantes. Cette démarche doit avoir lieu dans le cadre d'un dialogue avec les autres donateurs et les instances internationales compétentes. Le Conseil invite les États membres et la Commission à mener un dialogue de l'UE sur l'engagement futur et la planification stratégique en ce qui concerne leur concentration géographique et les priorités des pays, tout en reconnaissant que les décisions des États membres en la matière sont des décision nationales souveraines. Ce dialogue aura lieu dans le cadre du débat annuel sur le suivi de Monterrey. À cet égard, chaque État membre a un rôle à jouer. La discussion sera préparée par la présidence en exercice, sur la base d'informations rassemblées par la Commission, et tiendra compte de la répartition globale de l'aide.

189

10. Afin de faire connaître les décisions nationales souveraines des États membres dans le cas de l'aide au développement qu'ils organisent, le Conseil invite les États membres et la Commission à engager un échange d'informations pour préparer ce processus de dialogue en 2007 en vue:
    a) d'identifier les pays où il y a des chevauchements ("pays favoris") ou des insuffisances ("pays oubliés") manifestes en termes d'activités des donateurs et/ou dans le niveau d'attribution de l'aide;
    b) de se pencher sur la question des pays oubliés et, le cas échéant, des pays favoris de l'aide, ainsi que sur les questions sectorielles spécifiques;
    c) d'élaborer des stratégies d'action particulières pour les États fragiles, qui serviront, entre autres, de contribution à l'initiative en cours de l'OCDE/CAD et à celles entreprises par d'autres instances internationales;
    d) d'examiner comment l'ensemble de l'aide, c'est-à-dire l'aide existante et l'aide supplémentaire ("intensification") pourrait être répartie de manière complémentaire.

11. Le Conseil reconnaît que les décisions nationales concernant les choix de secteurs ou de pays devraient se fonder sur des données fiables et prospectives, tout en soulignant l'importance de la prévisibilité des apports d'aide. Le Conseil appelle par conséquent les États membres et la Commission à s'efforcer de parvenir à une plus grande transparence dans leur planification stratégique et les encourage à partager des données prospectives sur les engagements. Les États membres concernés et la Commission devraient donner l'exemple en communiquant ces données en temps utile à l'OCDE/CAD pour l'établissement de son relevé sur les perspectives des plans de dépense des donateurs.

Complémentarité intersectorielle

12. En ce qui concerne l'analyse des points forts, le Conseil invite les États membres et la Commission à examiner l'état d'avancement de l'auto-évaluation de leurs points forts respectifs, dans un premier temps en temps utile avant le forum à haut niveau d'Accra en 2008, et régulièrement par la suite. Le Conseil considère la diversité des compétences dans l'UE dans son ensemble comme une valeur ajoutée qu'il convient de préserver. Les États membres traiteront la question de l'amélioration de la complémentarité intersectorielle dans le cadre des compétences existantes et à titre de décisions nationales. Le Conseil respecte pleinement la décision de nombreux États membres de ne pas chercher à se spécialiser au niveau des centres de décision mais de travailler en fonction des besoins des pays partenaires. Les États membres de l'UE qui ont rejoint l'UE en 2004 ou en 2007 engageront des travaux pour évaluer leurs points forts respectifs à un rythme réaliste qui tiendra compte de leurs propres conditions de nouveaux donateurs.

Assistance communautaire

13. Le Conseil rappelle que la politique communautaire dans le domaine de la coopération au développement doit être complémentaire des politiques qui sont menées par les États membres.

14. Le Conseil invite la Commission à définir la mise en œuvre communautaire du Code de conduite dans son rapport annuel sur la coopération au développement, notamment:

a) une mise en œuvre cohérente du Code de conduite dans l'aide communautaire financée dans le cadre du FED et du budget communautaire, y compris les critères d'attribution de l'aide et la manière dont la mise en œuvre de programmes par pays déjà mis au point peut tenir compte des principes énoncés dans le Code de conduite;

b) une auto-évaluation dans les domaines potentiels où elle dispose d'avantages comparatifs, comme indiqué dans la Déclaration conjointe sur la politique de développement;

c) un statut pour le suivi de la recommandation approuvée par le Groupe ad hoc sur l'harmonisation concernant la décentralisation;

d) une analyse prospective de la manière dont la Communauté entend mettre en œuvre le Code de conduite, avant le troisième forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra à Accra, au Ghana.

Suivi et réexamen

190

15. Le Conseil examinera dans le cadre du dialogue politique les progrès accomplis et les enseignements tirés lors du processus de mise en œuvre du Code de conduite. Le Conseil appelle la Commission à faciliter ce processus en soumettant un rapport fondé sur les informations communiquées par les centres de décision et les délégations sur le terrain dans le cadre du processus du relevé de l'OCDE/CAD et du rapport de Monterrey. Ce rapport devrait également exposer les enseignements tirés et un état de la situation en ce qui concerne un nombre limité d'études de cas de pays favoris, de pays oubliés de l'aide et de questions intersectorielles, de processus de programmation commune le cas échéant, y compris les processus associant l'ensemble des donateurs, et souligner la complémentarité internationale et intersectorielle.

16. Le Conseil invite les États membres et la Commission à renforcer la communication sur les contributions en matière de coopération au développement qu'apporte l'UE dans son ensemble afin d'informer le public européen. Cela contribuera à légitimer les décisions des donateurs particuliers de se concentrer davantage sur un nombre moindre de secteurs et de pays. Les États membres et la Commission feront connaître leurs engagements en ce qui concerne la division du travail et le Code de conduite d'une manière cohérente à toutes leurs instances. La communication sur la division du travail portera sur la valeur ajoutée et les résultats de l'initiative. Pour promouvoir la complémentarité et la mise en œuvre de la déclaration de Paris au sein des enceintes internationales, les donateurs de l'UE auront davantage recours à des déclarations communes, le cas échéant, sans préjudice de leurs déclarations bilatérales.

17. Le Code de conduite est un document évolutif qui fera l'objet de réexamens périodiques, et en tout état de cause avant 2010, sur la base des enseignements tirés de sa mise en œuvre et du suivi des résultats.

Pour l'adoption des présentes conclusions, le Conseil se réfère aux conclusions et déclarations suivantes:

- Rapport du Groupe ad hoc sur l'harmonisation - Renforcer la coordination, l'harmonisation et l'alignement: la contribution de l'UE. Novembre 2004;
- Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement [1] de mars 2005;
- Déclaration conjointe sur la politique de développement "Le consensus européen pour le développement", 2005, points 30 à 34, JO C 46 du 24.2.2006, p.6 [2];
- Stratégie 2005 de l'UE concernant l'Afrique (L'UE et l'Afrique: vers un partenariat stratégique) [3];
- Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil d'avril 2006, intitulées "Financement de l'aide au développement et efficacité de l'aide: fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide" [4];
- Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil d'octobre 2006 sur la complémentarité et la division du travail: débat d'orientation sur l'efficacité de l'aide [5];
- Communication de la Commission relative au Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement [6].

191

1 Points 33 à 35 - http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf.
2 Doc. 14820/2/05.
3 Doc. 15961/05, point 6 f), p.4.
4 Doc. 8388/06, points 55 à 57, p.14.
5 Doc. 14029/06.
6 Doc. 7124/07.

Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement

Le présent Code de conduite expose les principes opérationnels à l'intention des donateurs de l'UE en ce qui concerne la complémentarité en matière de coopération au développement. Ces principes visent à accroître l'efficacité en améliorant dans leur ensemble les résultats obtenus en matière de développement et leur impact sur la réduction de la pauvreté ainsi qu'en réduisant les coûts de transaction, par une division du travail entre donateurs.
Ce code propose une approche sans exclusive ouverte à tous les donateurs.

Ce code est fondé sur les principes d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle énoncés dans la Déclaration de Paris, ainsi que sur les objectifs complémentaires et les valeurs soulignées dans le Consensus européen.

Le code est un outil d'application volontaire, souple et autocontrôlée. C'est un document évolutif, qui définit des principes et des cibles que les donateurs de l'UE s'efforceront d'atteindre progressivement et en conséquence.

Le pays partenaire devrait assurer la coordination entre donateurs. Les donateurs de l'UE encourageront et appuieront le pays partenaire afin qu'il assume cette responsabilité, tout en se structurant eux-mêmes d'une manière appropriée, en s'inspirant, le cas échéant, des bonnes pratiques existantes.

Les donateurs de l'UE fonderont leur engagement sur les principes exposés ci-après, qui devront être abordés avec pragmatisme et souplesse. Il est à espérer que les autres donateurs souhaiteront se conformer au présent code; ils sont invités à y participer et à fonder leurs activités sur des principes semblables à ceux qui y sont énoncés.

Principes généraux

Les donateurs de l'UE (les États membres et la Commission) s'engagent à progresser en matière de complémentarité et de division du travail, notamment en coopérant plus étroitement entre eux, conformément aux principes généraux ci-après.

1. Il incombe au premier chef aux gouvernements des pays partenaires de jouer le rôle moteur en matière de division du travail et d'exercer la maîtrise de ce processus au niveau national. À défaut, il revient à l'UE de favoriser un tel processus. En tout état de cause, l'UE devrait toujours jouer un rôle actif pour promouvoir la complémentarité et la division du travail. Toutes les initiatives doivent être ouvertes aux autres donateurs, fondées autant que possible sur des processus existants et confiées sans hésitation au gouvernement lorsqu'il y a lieu. L'UE devrait soutenir le renforcement des capacités des pays partenaires, afin que ceux-ci puissent assumer la responsabilité du processus.
2. Il est essentiel que la division du travail ne soit pas mise en œuvre au détriment des volumes d'aide globaux ou de la prévisibilité des apports d'aide et qu'elle soit effectuée en collaboration avec les pays partenaires.
3. La mise en œuvre doit se fonder sur i) des priorités et des besoins spécifiques à chaque pays, ii) une perspective à long terme, ainsi que sur iii) une approche pragmatique et ordonnée.
4. Les donateurs de l'UE ont, en matière de développement, des objectifs, des desseins, des valeurs et des principes communs. En cas de réduction de la participation d'États membres ou de la Commission dans un pays partenaire ou dans un certain secteur, il convient d'éviter les situations dans lesquelles tous les donateurs de l'UE seraient absents d'un secteur stratégique pour la réduction de la pauvreté.
5. Si la mise en œuvre relève du terrain, l'engagement politique, de même que le soutien et l'élan appropriés, doivent venir à la fois des centres de décision et du terrain. Il importe en outre de renforcer la coordination entre le terrain et les centres de décision pour garantir la cohérence de l'approche retenue, sans toutefois porter préjudice au rôle moteur que jouent les pays partenaires et à la maîtrise du processus par lesdits pays partenaires.

6. Les avantages comparatifs ne tiennent pas uniquement aux ressources financières disponibles mais aussi à toute une série d'aspects tels que les compétences géographiques ou thématiques. En conséquence, chaque État membre a un rôle à jouer.

Principe directeur 1 – Concentrer les activités sur un nombre limité de secteurs nationaux

Les donateurs de l'UE s'efforceront de faire porter leur participation active dans un pays partenaire sur trois secteurs [1] au maximum, en adoptant les critères suivants:

- chaque donateur agira d'une manière ambitieuse en vue de réduire les coûts de transaction à charge des gouvernements partenaires et de rationaliser sa présence dans le secteur en fonction de son avantage comparatif, tel qu'il aura été reconnu par le gouvernement du pays partenaire et les autres donateurs.

- L'appréciation de ce qui constitue un secteur, qu'elle soit intuitive ou documentée, devrait s'opérer avec souplesse, au niveau du pays partenaire, et coïncider avec la définition établie par celui-ci, qui devrait avoir désigné ledit secteur comme prioritaire dans le cadre de sa stratégie de réduction de la pauvreté ou son équivalent. En accord avec le gouvernement du pays partenaire, il y a lieu d'éviter dans toute la mesure du possible le morcellement des secteurs.

En plus de ces trois secteurs, les donateurs peuvent apporter un soutien budgétaire général, lorsque la situation le permet, un soutien à la société civile et des programmes de recherche et d'éducation, notamment des bourses d'études. Dans les secteurs qu'ils ont sélectionnés, les donateurs devraient intégrer les questions transversales.

L'avantage comparatif d'un donateur peut se déterminer, entre autres, d'après les critères suivants:

- la présence sur le terrain,

- la connaissance du pays, du secteur ou du domaine,

- la confiance des gouvernements partenaires et des autres donateurs,

[1] Dans un nombre limité de cas, lorsque les donateurs sont confrontés à une réduction significative de la couverture des secteurs, ils peuvent relever ce plafond et s'engager dans plus de trois secteurs, en tenant pleinement compte des vues du pays partenaire, des questions négligées et qui revêtent une importance particulière, ainsi que d'un calendrier réaliste autorisant toute modification de leurs programmes par pays.

- l'expertise technique et la spécialisation du donateur,
- le volume de l'aide, au niveau du pays ou du secteur,
- la capacité d'aborder des politiques ou des secteurs nouveaux ou tournés vers l'avenir,
- la capacité de réagir rapidement et/ou la prévisibilité à long terme,
- l'efficacité des méthodes de travail, des procédures et la qualité des ressources humaines,
- les résultats relativement meilleurs, sans que cela soit nécessairement un avantage absolu,
- le coût inférieur par rapport aux autres donateurs pour un niveau de qualité satisfaisant,
- l'acquisition d'une expérience et de capacités nouvelles en tant que donateur émergent.

L'avantage comparatif d'un donateur devrait être auto évalué, approuvé par le gouvernement partenaire et reconnu par les autres donateurs. L'UE encourage les pays partenaires à présenter un aperçu clair des avantages comparatifs des donateurs.
Les pays partenaires seront encouragés à désigner les zones destinées à recevoir davantage ou moins d'aide et à indiquer leurs préférences quant aux donateurs qu'ils souhaitent voir demeurer activement impliqués dans chaque secteur.
Les donateurs de l'UE travailleront en collaboration avec le pays partenaire afin d'établir dans quels secteurs il y a lieu de rester et de proposer des modalités de sortie des secteurs dont ils sont appelés à se retirer. Il convient que ce processus ne conduise pas à la création de secteurs "oubliés".
Les donateurs de l'UE viseront un engagement à long terme dans un secteur donné (d'une durée d'au moins 5 à 7 ans ou une période correspondant au minimum à une phase d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté).

Principe directeur 2 – Se redéployer dans d'autres activités au niveau national
Tout processus de redéploiement devrait se fonder sur des négociations au niveau local et dépendra fortement de la situation propre au pays concerné. Il est recommandé que le centre de décision octroie aux bureaux et aux délégations présents sur le terrain un mandat suffisamment souple laissant de la marge pour négocier et permettre de s'adapter.

Les donateurs de l'UE qui opèrent ailleurs que dans les trois secteurs sur lesquels il se concentrent devraient adopter une des solutions suivantes:
- demeurer financièrement engagés dans le secteur en question par le biais d'un accord de coopération/partenariat délégué,
- redéployer les ressources libérées en faveur du soutien budgétaire général - lorsque la situation le permet - tout en restant engagés dans la suite des activités menées dans le secteur en question à travers les structures, le dialogue et le renforcement des capacités entourant le soutien budgétaire général.
- sortir du secteur d'une manière responsable tout en employant les ressources libérées pour intensifier l'aide apportée dans les secteurs dans lesquels il resteront engagés.

La sortie responsable d'un secteur implique de suivre un processus bien planifié et géré, avec la pleine participation du pays partenaire, et de bien informer toutes les parties concernées du processus de changement/redéploiement.

Principe directeur 3 – Accords de donateur principal
Dans chaque secteur prioritaire, les donateurs de l'UE encourageront et soutiendront la mise en place d'un accord de donateur principal, responsable de la coordination entre tous les donateurs dans le secteur, ce qui réduira les coûts de transaction tant pour les pays partenaires que pour les donateurs. Ce système pourrait varier selon les cas. On pourrait envisager, le cas écbéant, des méthodes de partage de la charge, par exemple par le biais d'une équipe de donateurs de soutien. L'objectif essentiel est de s'assurer que le pays partenaire ait face à lui une organisation structurée des donateurs.
Le ou les donateurs principaux devraient se voir octroyer un mandat substantiel traitant des aspects particuliers du dialogue concernant la politique à mettre en œuvre dans le secteur concerné, et être tenus de consulter régulièrement les autres donateurs du secteur. Pour assurer la spécialisation et la continuité qui sont sources d'efficacité, il convient de limiter la rotation de la charge de donateur principal (elle pourrait, par exemple, être calquée sur les cycles nationaux de planification, s'il en existe).

Principe directeur 4 – Coopération/partenariat délégué

Si un secteur donné est considéré comme stratégique pour le pays partenaire ou le donateur, les donateurs de l'UE peuvent conclure un accord de coopération/partenariat délégué avec un autre donateur, par lequel ils délèguent à cet autre donateur le pouvoir d'agir en leur nom pour ce qui est de l'administration des fonds et/ou du dialogue avec le gouvernement partenaire concernant la politique à mettre en œuvre dans le secteur concerné. Les gouvernements partenaires devraient être consultés à propos de ces accords de délégation entre donateurs. Les donateurs "mandants" devraient avoir la possibilité de faire le bilan des politiques et des procédures mises en œuvre par le donateur principal dans le cadre de leur accord de délégation. Un rôle de coopération/partenariat délégué dans un secteur sera considéré comme venant en plus du nombre maximal de trois secteurs dans lesquels un donateur est engagé.

La Commission délèguera la coopération aux autres donateurs conformément aux dispositions des règlements financiers et d'exécution du budget communautaire et du FED.

Principe directeur 5 – Assurer un soutien approprié des donateurs

Lors de l'application de la concentration par secteurs, l'UE devrait s'assurer qu'au moins un donateur jouissant d'un avantage comparatif approprié et partageant des valeurs et des principes similaires est activement engagé dans chacun des secteurs qui sont considérés comme importants dans le cadre de la réduction de la pauvreté.

Les donateurs de l'UE s'efforceront, avec la pleine participation et sous la maîtrise du pays partenaire, de limiter le nombre de donateurs actifs à un maximum de trois à cinq par secteur, en se fondant sur leurs avantages comparatifs. Les autres donateurs pourront toujours prendre part aux activités d'un secteur, par le biais d'un instrument de coopération déléguée.

Principe directeur 6 – Reproduire cette pratique au niveau régional

Tout en adhérant aux principes généraux de l'efficacité de l'aide également sur le plan régional, les donateurs de l'UE appliqueront aussi les principes susmentionnés de division du travail au niveau d'un pays dans leur collaboration avec les organismes régionaux partenaires.

194

Principe directeur 7 – Désigner des pays prioritaires

Les donateurs de l'UE décident de renforcer la focalisation géographique de leur aide afin d'éviter d'éparpiller leurs ressources de manière trop diffuse. Ils s'efforceront de désigner un nombre limité de pays prioritaires.

Ce processus sera alimenté par un dialogue au sein de l'UE, qui tiendra compte de l'engagement plus large des donateurs, et sera mené en consultation avec les pays partenaires et les autres donateurs. Les discussions devraient s'appuyer sur les éléments suivants:

- des informations transparentes sur les activités et les projets des donateurs de l'UE et, dans la mesure du possible, sur les activités et les projets des autres donateurs;
- les auto-évaluations effectuées par chaque donateur;
- un échange d'informations régulier à l'échelle de l'UE lorsque les États membres modifient leur liste de pays prioritaires, ainsi qu'un échange d'informations avec les pays partenaires et les autres donateurs afin d'éviter à un stade précoce que des pays se retrouvent oubliés par l'aide.

Dans les pays non prioritaires, les donateurs de l'UE peuvent apporteur leur soutien notamment par le biais d'accords de coopération déléguée ou du redéploiement sur la base de stratégies de sortie responsables élaborées avec le pays partenaire. Les donateurs de l'UE échangeront des informations sur leurs bonnes pratiques.

Le Consensus européen reconnaît la valeur ajoutée qu'apporte la Communauté européenne par sa présence dans le monde entier.

Principe directeur 8 – Se pencher sur le sort des pays "oubliés"

Résolus à éviter les déséquilibres, les donateurs de l'UE se pencheront sur le problème des pays "oubliés" ou négligés par les aides en analysant les besoins et les résultats, compte tenu de l'ensemble des flux de financement au titre de l'aide publique au développement et d'autres apports d'aide. La particularité de ces pays négligés appelle un redéploiement de ressources en leur faveur.

Les pays "oubliés" ou négligés sont souvent des États fragiles dont la stabilisation aurait des répercussions positives sur l'ensemble de la région. Il faudrait aborder cette problématique, notamment pour apporter une contribution à l'initiative de l'OCDE/CAD et aux initiatives entreprises par d'autres instances internationales.

Il convient d'accorder une attention appropriée et un financement adéquat à l'établissement de liens entre l'aide d'urgence et la réhabilitation, d'une part, et le développement à long terme, d'autre part.

Principe directeur 9 – Analyser et étendre les domaines de compétence

Les donateurs de l'UE, compte tenu des vues des pays partenaires, approfondiront les auto-évaluations de leurs avantages comparatifs pour ce qui est des secteurs et des modalités, dans le but de définir ceux dans lesquels ils souhaitent s'étendre, ainsi que ceux dans lesquels ils pourraient vouloir réduire leurs propres activités.

La Commission développera plus avant son expertise et ses capacités dans les domaines où elle a un avantage comparatif, en s'attachant tout particulièrement à la mise en place des capacités et de l'expertise nécessaires au niveau du pays, dans le respect du processus de déconcentration et de l'appropriation par les pays partenaires.

Principe directeur 10 – Poursuivre les progrès sur d'autres aspects de la complémentarité

Les donateurs de l'UE s'engagent à avancer sur les autres dimensions de la complémentarité: sur la complémentarité verticale, principalement dans le cadre des enceintes internationales compétentes et des travaux en cours sur la rationalisation de l'architecture de l'aide internationale, et en poursuivant l'analyse des modalités et des instruments, dans le cadre d'un partenariat spécifique et de la mise en œuvre de programmes communs/coordonnés.

Principe directeur 11– Approfondir les réformes

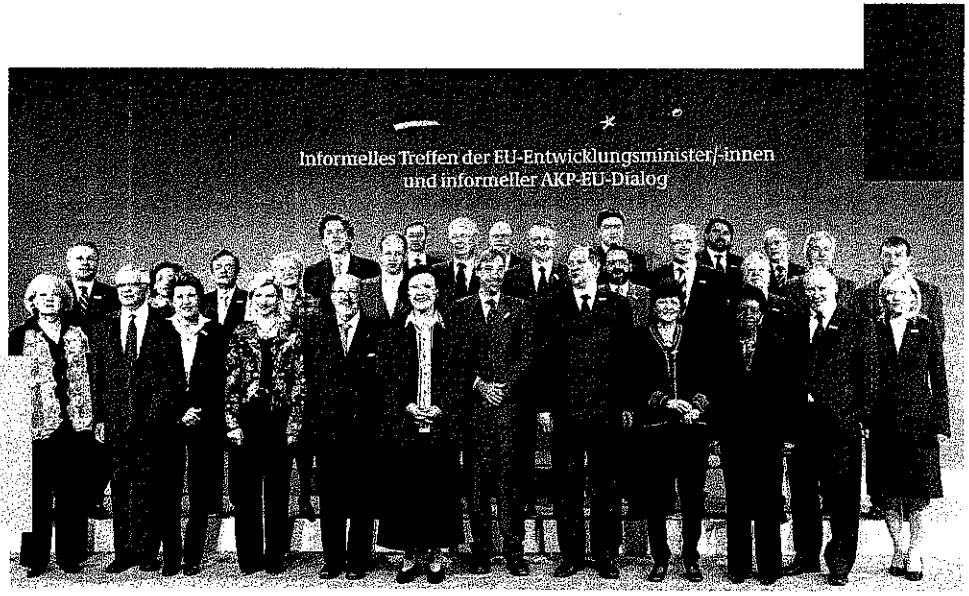
Les donateurs de l'UE reconnaissent que, pour parvenir à une division du travail cohérente entre les différents donateurs, un engagement politique fort et un soutien approprié sont nécessaires, à la fois dans les centres de décision et sur le terrain, que la mise en œuvre doit être implantée au niveau local et qu'une étroite coordination entre le niveau des centres de décision et celui du terrain est indispensable. Les États membres peuvent envisager à cet égard la mise en place de structure décentralisées, afin de faciliter la complémentarité et de rendre plus aisée la coordination sur le terrain, les incitations institutionnelles à l'égard du personnel et le redéploiement des ressources financières et humaines.

195

Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement

EU 2007 DE

Communiqué du Petersberg sur la politique européenne de développement



PETERSBERG (ENVIRONS DE BONN), LE 13 MARS 2007

196

EnSEmble
DEPUIS 1957

Communiqué du Petersberg sur la politique européenne de développement

A l'occasion du cinquantième anniversaire de la fondation de l'Union européenne, des représentants des Etats membres de l'Union européenne et de la Commission européenne se sont réunis sur le Petersberg, dans les environs de Bonn. Ils ont rappelé les objectifs, les valeurs et les principes de la politique européenne de développement, mentionnés ci-dessous, et ont déclaré ce qui suit :

1. Objectifs et valeurs

Basé sur le Consensus européen pour le développement (2005), l'objectif principal de la coopération européenne au développement est l'éradication de la pauvreté dans le contexte du développement durable, y compris la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Dans cette tentative, la politique européenne de développement intervient sur la base de la démocratie, de l'Etat de droit, du caractère universel et indivisible des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du respect de la dignité humaine, du principe d'égalité et du principe de solidarité. L'UE réaffirme que le développement est l'objectif central en soi et que le développement durable inclut la bonne gouvernance, les droits de l'homme et les aspects politiques, économiques, sociaux et environnementaux.

Avec ces objectifs, la politique européenne de développement, en sa qualité de domaine politique à part entière, s'inscrit dans une action extérieure globale de l'Union européenne qui se veut cohérente et devrait tenir compte des objectifs de la coopération au développement. Dans de nombreuses régions du monde, elle est devenue une composante déterminante des relations extérieures européennes.

2. Les droits de l'homme : une composante fondamentale

Les droits de l'homme sont à la fois la condition préalable au développement durable et son objectif. Nous réaffirmons la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention européenne des Droits de l'Homme, les Conventions et Déclarations des Nations unies en matière de droits de l'homme, en particulier la Déclaration sur le droit au développement, ainsi que la Charte européenne des droits fondamentaux. La réalisation des droits de l'homme dans les pays en développement est un facteur central dans les décisions sur la forme et le volume de la coopération européenne au développement.

3. L'égalité des sexes

La politique européenne de développement affirme l'égalité de droits entre hommes et femmes. L'égalité réelle entre hommes et femmes et la participation active des deux sexes au progrès social sont fondamentales pour la réduction de la pauvreté. L'égalité des sexes doit être intégrée dans toutes les dimensions de la politique européenne de développement.

4. Les enfants : notre avenir

Les enfants sont les membres les plus vulnérables de la société et ont, par conséquent, le plus besoin de protection et d'assistance. Réduire la mortalité infantile est donc l'une des premières responsabilités de la politique européenne de développement. Les soins de santé de base et la protection contre les maladies que l'on peut prévenir, comme le VIH / SIDA, sont d'autres tâches centrales.
L'une des clés du développement durable réside dans le vaste appui à l'éducation dans nos pays partenaires. Par sa politique de développement, l'Europe soutient aussi bien l'éducation de base que la formation professionnelle. Une attention particulière est accordée à l'éducation des filles.

5. La paix et la sécurité : une condition cruciale

Le développement durable ne sera possible sans paix durable et, inversement, la paix durable ne sera possible sans développement durable. L'action européenne pour le développement utilise des moyens civils pour soutenir la solution pacifique des conflits armés et prévenir de nouveaux conflits violents au travers de l'appui à des négociations de paix, à la démobilisation, à la démilitarisation et à la réintégration, ainsi qu'aux réformes du secteur de la sécurité. Notre objectif consiste également à exercer un contrôle sur les exportations européennes d'armes et à aider à limiter, de manière générale, la prolifération d'armes dans les zones de conflit. La politique européenne de développement prendra d'autres mesures contre la prolifération illicite des armes légères et de petit calibre et leurs munitions.

6. L'appropriation et la bonne gouvernance

La politique européenne de développement se laisse guider par les besoins et les performances de nos pays partenaires. Par un large appui à la gouvernance démocratique, elle contribue activement à renforcer la gestion efficace et transparente des finances publiques, ainsi que la prévisibilité et la responsabilité de l'action gouvernementale dans les pays partenaires de l'Europe. De cette manière, nous encourageons nos partenaires à mobiliser leurs propres ressources et à assumer l'appropriation et la responsabilité pour leur développement. A cet égard, l'implication de la société civile et le respect du rôle des parlements revêtent une importance centrale.

7. Plus d'aide et une meilleure aide

L'UE réaffirme son objectif de mettre en œuvre les décisions de Monterrey, ainsi que les décisions relatives à l'augmentation de son aide publique au développement (APD) et à l'amélioration de l'efficacité de l'aide. De plus, nous réaffirmons l'engagement des Etats membres à porter leur aide au développement, d'ici 2015, à 0,7 % de leur PNB et à atteindre ensemble, d'ici 2010, l'objectif intermédiaire de 0,56 %. Dans ce contexte, les Etats membres ayant adhéré à l'Union après 2002 s'efforceront d'atteindre, d'ici 2010, un niveau de 0,17 % de leur PNB, et de 0,33 % d'ici 2015. Au total, 50 % des fonds d'APD additionnels de l'Europe seront destinés à l'Afrique subsaharienne. Des fonds budgétaires additionnels, d'autres mesures d'allègement de la dette et des instruments innovants de financement fourniront une contribution majeure à la réalisation du plan échelonné de l'Europe pour l'augmentation de l'APD.

L'Union européenne s'est fortement engagée à mettre en œuvre la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. La coordination de la politique européenne de développement dans son ensemble sera améliorée en vue de continuer à augmenter l'efficacité de l'aide au développement européenne. L'UE s'efforcera d'œuvrer en faveur de l'harmonisation et d'une meilleure division du travail. Outre les projets et les programmes, le recours à l'aide budgétaire directe sera de plus en plus fréquent de sorte que les coûts de transaction pour nos partenaires soient maintenus à un bas niveau.

8. L'environnement comme base, l'énergie et les changements climatiques comme défis majeurs

Un environnement sain est la base de l'existence humaine. Personne ne peut survivre longtemps sans eau potable ni alimentation saine. C'est pourquoi la politique européenne de développement est en tête des efforts mondiaux visant une activité économique durable. Au travers de sa politique de développement, l'Europe aide les pays en développement à mettre en œuvre des accords environnementaux multilatéraux et soutient des initiatives environnementales en faveur des pauvres. Elle affirme sa détermination à s'impliquer en faveur d'une politique énergétique durable et à lutter efficacement contre les changements climatiques. Elle préconise aussi une structure de la gouvernance environnementale internationale plus intégrée.

9. Résoudre les causes premières des migrations

Les questions des migrations sont un élément central des relations de l'UE avec un grand nombre de pays, y compris en particulier ses régions voisines, à savoir les régions situées à l'est, au sud-est et sur le pourtour méditerranéen. La politique européenne de développement soutient les effets positifs des migrations. Nous devrions nous efforcer de faire des migrations un facteur positif de développement. La politique européenne de développement apporte une contribution importante pour s'attaquer aux causes premières des migrations et assurer que les populations des pays partenaires ne soient contraintes de quitter leurs pays d'origine pour des raisons économiques.

10. Un travail décent : le premier pas pour sortir de la pauvreté

Le travail décent est le premier pas pour sortir de la pauvreté. C'est pourquoi la politique européenne de développement soutient l'agenda du travail décent pour tous, convenu au niveau international, c'est-à-dire : mettre en œuvre, à l'échelle mondiale, les normes fondamentales du travail ; créer plus d'emplois générant un revenu approprié ; mettre en place la protection sociale ; faciliter le dialogue social entre les principaux partenaires au sein d'un cadre stratégique commun.

11. Commerce et développement

Le commerce est une condition nécessaire, mais non suffisante, à la croissance économique et à l'éradication de la pauvreté. La politique européenne de développement défend un meilleur accès aux marchés pour les pays en développement, l'élimination des subventions à l'exportation et la réduction des paiements de soutien effectués par les pays industrialisés qui représentent une distorsion des marchés. Ces efforts tiennent compte des intérêts des pays plus vulnérables et visent à mettre en place un système commercial multilatéral ouvert, juste et bien régulé. Dans ce contexte, des initiatives sociales et écologiques volontaires, telles que le commerce équitable, peuvent être un instrument important pour le développement durable et la lutte contre la pauvreté. Les pays partenaires, de leur côté, devraient veiller à ce que les recettes publiques tirées du commerce international, en particulier des matières premières, soient utilisées à des fins de développement. Par conséquent, la politique européenne de développement s'engage à assurer que les Accords de partenariat économique entre nos partenaires ACP et l'Union européenne seront au service du développement.

12. Culture, connaissance et développement

La culture reflète les processus de changements dans nos sociétés. Une forte identité culturelle est un atout pour une société dans son investissement collectif dans un avenir choisi. La politique européenne de développement peut aider à renforcer les identités culturelles qui font la promotion de la diversité, des échanges culturels et des valeurs de construction de la paix.

Reflétant l'émergence graduelle des économies basées sur la connaissance à l'échelle mondiale, la politique européenne de développement s'implique également en faveur d'un accès à base élargie aux informations profitant à tout un chacun. La politique européenne de développement soutiendra aussi l'utilisation accrue des technologies de l'information et de la communication pour surmonter le fossé numérique.

13. Le modèle de l'Europe : l'intégration régionale et le multilatéralisme

L'Europe a été un continent de guerres. Au travers du processus durable de l'intégration européenne, l'Union européenne est devenue le projet de paix de l'Europe le plus réussi de tous les temps. Le développement de l'Europe ces cinquante dernières années montre que des associations régionales peuvent obtenir des succès politiques et économiques dans l'intérêt de leurs populations et que l'avenir est au multilatéralisme régional et mondial.

Au travers de sa politique de développement et sur la base de ses propres expériences positives, l'Europe apporte aux pays en développement un soutien spécifique à leur processus d'intégration régionale.

Publié par

Ministère fédéral allemand de la
Coopération économique et du Développement

Siège à Bonn
Adenauerallee 139 - 141
53113 Bonn
ALLEMAGNE
Tél. +49 (0) 228 99 535 - 0
Fax +49 (0) 228 99 535 - 3500

Siège à Berlin
Stresemannstraße 94
10963 Berlin
ALLEMAGNE
Tél. +49 (0) 30 18 535 - 0
Fax +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de

Photographie Tim M. Hoesmann
Mise à jour Mars 2007

ANNEXE XXXV : LE CONCEPT D'EURAFRIQUE

L'origine exacte du concept d'Eurafrique est incertaine : il aurait d'abord été utilisé en Allemagne au XIXème siècle, ou en Italie dans les années 1920. L'idée fondamentale demeure néanmoins la même : il s'agit de bâtir une relation privilégiée en jouant sur la 'complémentarité naturelle' entre l'Europe et l'Afrique. Implicitement ou explicitement, l'ambition est de faire de l'Afrique une zone d'influence européenne à l'image de l'Amérique du Sud dans la doctrine Monroe. Le concept est repris par le géopolitologue allemand Karl Haushofer, et instrumentalisé par la diplomatie hitlérienne dans le cadre de son projet d'*Eurafrika*.

Après la seconde guerre mondiale, l'idée d'Eurafrique connaît un grand succès en France : alors que la présence coloniale est de plus en plus contestée, l'Eurafrique est perçue comme un moyen de légitimer la présence française en Afrique. Monnet et Schuman porteront cette vision en incitant dès l'origine la CEE à tisser des liens privilégiés avec le continent africain.

Léopold Sédar-Senghor, chantre de l'Eurafrique :

Poète de la « négritude » et apôtre du métissage, Senghor est l'un des plus fervents partisans de l'Eurafrique. S'exprimant le 9 juillet 1949 sur l'entrée de la France dans le Conseil de l'Europe, il prêche pour la première fois le concept :

« Nous souhaitons qu'au sein du Conseil de l'Europe, les hommes politiques français se fassent les champions d'une Europe, d'une Eurafrique qui tourne résolument le dos à l'Eurafrique de Vichy, pour ne pas dire de Hitler, d'une Eurafrique qui reconnaisse moins la prééminence du droit, que la prééminence de l'homme ».[87]

Pour Senghor, la France ne doit pas choisir entre l'Europe et l'Afrique, mais mener au contraire les deux unifications de front. Il s'inquiète néanmoins :

« Ces deux objectifs seront-ils coordonnés ou subordonnés l'un à l'autre ? L'Eurafrique dont il s'agit, est-ce une Eurafrique à la française, dans l'estime et l'égalité réelle ? Ou, est-ce l'Eurafrika à l'allemande, celle du pot de fer et du pot de terre ? »[88]

Peu après la signature du Traité de Rome, il salue en l'Association les premiers pas de la création de l'Eurafrique. Il émet néanmoins des réserves sur ces modalités, et plus particulièrement sur l'absence de consultation préalable des territoires d'outre-mer :

« Nous demandons aux Européens de ne pas être partisans en même temps de l'Union de l'Europe et de la balkanisation de l'Afrique. Nos réserves sont (…) que l'Eurafrique que l'on nous propose ne soit pas une Eurafrika totalitaire à la manière de Hitler, mais qu'elle soit démocratique et fraternelle, les plus riches aidant les plus pauvres, et qu'elle ne se limite pas aux Six mais qu'elle soit ouverte, en Europe comme en Afrique, à tous les peuples qui voudront se joindre à nous, à tous les peuples de bonne volonté ».[89]

Baigné de culture européenne, Senghor est convaincu de la complémentarité des deux continents : « *les deux continents, parce que opposés, comme l'homme et la femme sont complémentaires (…) ils peuvent constituer une force plus grande de culture, partant de paix* ». [90] Cependant, sa pensée est contestée, notamment parce qu'elle s'appuie sur la vision stéréotypée d'une division du travail entre un homme européen rationnel et un homme africain « intuitif » :

« Le défaut majeur de l'Afrique, du moins des Négro-Africains, est d'accorder plus de place à l'intuition qu'à la raison discursive, plus à l'intention qu'à l'acte, plus au présent et au passé qu'à l'avenir. Sa faiblesse est d'être émotion, élan d'amour plus que volonté réfléchie. Comme la femme. »[91]

---

[87] Débat à l'Assemblée nationale sur l'entrée de la France dans le Conseil de l'Europe, le 9 juillet 1949.
[88] Intervention à l'Assemblée nationale lors de la séance d'investiture du Gouvernement Pinay, le 17 janvier 1952.
[89] Débat à l'Assemblée nationale sur la France et le Marché commun, le 4 juillet 1957.
[90] Cité dans ROCHE Christian. *L'Europe de Léopold-Sédar Senghor.* Toulouse: Éditions Privat, 2001, p.67.
[91] *Ibid*, p.70.

Pour lui, l'Eurafrique est indispensable, car l'Europe a besoin de l'Afrique et réciproquement. Son discours traverse néanmoins mal les âges:

« Ce que l'Afrique demande à l'Europe, c'est de remplir, de compenser ses défauts, d'éclairer son intuition par la lumière de la raison, de conduire les élans de son cœur, de réaliser ses projets. Mais, pour être efficace, cette action de l'Europe exige un désintéressement total, la répudiation du colonialisme économique et de l'impérialisme culturel. Elle exige une certaine humilité de la part de l'Europe. Celle-ci doit comprendre que s'il a beaucoup à donner, elle n'en a pas moins à recevoir. Ainsi seulement, sera réalisée cette Eurafrique que nous appelons de nos vœux et qui doit être la pierre angulaire de la civilisation ».[92]

Pour beaucoup d'Africains, Senghor est le symbole du « Nègre-blanc » assimilé et asservi à la culture européenne, pur produit du colonialisme. Il est à cet égard paradoxal que le nouveau président français ressuscite ainsi une notion pour le moins connotée et contestée.

Un concept recyclé : Nicolas Sarkozy et la « rupture » de l'Eurafrique

Lors de la campagne électorale de 2007, Nicolas Sarkozy prône la « rupture » dans la politique africaine de la France. Lors de son premier voyage présidentiel sur le continent, en juillet 2007, il propose de remplacer la Françafrique par l'Eurafrique, tout en restant flou sur les modalités d'une telle évolution :

« Ce que veut faire la France avec l'Afrique, c'est préparer l'avènement de l'Eurafrique, ce grand destin commun qui attend l'Europe et l'Afrique. À ceux qui, en Afrique, regardent avec méfiance ce grand projet de l'Union Méditerranéenne que la France a proposé à tous les pays riverains de la Méditerranée, je veux dire que, dans l'esprit de la France, il ne s'agit nullement de mettre à l'écart l'Afrique, qui s'étend au sud du Sahara mais, qu'au contraire, il s'agit de faire de cette Union le pivot de l'Eurafrique, la première étape du plus grand rêve de paix et de prospérité qu'Européens et Africains sont capables de concevoir ensemble. »[93]

L'Eurafrique comme rupture? Le concept reste *« à préciser »* et *« à rêver »* selon la Secrétaire d'État Rama Yade.[94] L'utilisation de ce terme suranné et chargé d'une histoire controversée est néanmoins surprenante pour introduire une rupture. L'Eurafrique a fait l'objet de multiples usages, de la diplomatie hitlérienne aux pères fondateurs de l'Europe et de l'Afrique d'après-guerre. En ce sens, l'Eurafrique n'est pas nouvelle : cela fait cinquante ans qu'elle se construit depuis Bruxelles. La seule différence, c'est que l'Eurafrique communautaire part du Sud (les ACP) pour remonter au Nord, alors que Nicolas Sarkozy propose de partir du Nord (l'hypothétique Union méditerranéenne) pour entraîner le Sud.

La pertinence de la récupération de la notion d'Eurafrique est mise en doute, en premier lieu par les Africains. Francis Kornegay, chercheur au *Centre for Policy Studies* de Johannesburg, s'interroge sur *« the quest for Sarkozy's Eurafrique ».*[95] Il reproche à Henri Guaino, qui a écrit le discours du Président, de s'enfoncer

« into the controversial terrain of negritudinal Senghorism (…) He causes Sarkozy to trample on much of a message that, indeed, needs to be taken seriously though, to be sure, Sarkozy's 'Eurafrique' sounds like more continuity than change in French Africa policy. »[96]

Il rejoint ainsi le chercheur camerounais Achille Mbembe, qui dans un article incendiaire et largement diffusé,[97] accuse Guaino d'être allé piocher chez Senghor, dans *« l'espoir de donner aux*

---

[92] *Ibid*, p.74.
[93] *Allocution de Nicolas SARKOZY, Président de la République, prononcée à l'Université de Dakar*, le 26 juillet 2007.
[94] La Secrétaire d'États aux Affaires étrangères et aux Droits de l'homme s'exprime sur Europe 1 le 27 juillet 2007.
[95] Sur son blog : http://postwesternforum.blogspot.com/
[96] Ibid

propos présidentiels une caution autochtone», un concept marquant une véritable *« régression ».* Il s'indigne également que le Président français puisse *« promettre une Eurafrique chimérique sans dire un mot sur les efforts internes de construction d'un cadre économique unitaire africain ».* Il semble ainsi qu'en ressuscitant le concept d'Eurafrique, Nicolas Sarkozy ait provoqué l'indignation de nombreux Africains, qui y voient un retour en arrière vers une vision stéréotypée d'une Afrique perçue exclusivement en termes de complémentarité avec l'Europe.

L'Eurafrique nouvelle version sonne-t-elle le glas de la Françafrique ?

Le discours sarkozyste entretien à cet égard le flou, même s'il semble laisser entendre que la France doit « préparer » l'avènement d'une Eurafrique derrière laquelle elle s'effacera à terme. L'on peut néanmoins noter qu'Hubert Védrine, dans son Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation, fait preuve d'une circonspection certaine quant au potentiel de l'Eurafrique -entendue comme transfert de la politique africaine vers l'échelon européen. Même s'il ne reprend pas le terme, l'on peut y voir une réponse au discours de Dakar :

> *« La solution dite d' « européanisation » ne peut être que partielle, ou alors c'est un leurre et une démission : il n'y a pas de volonté à 27 pour mener une vraie politique africaine ».*[98]

Tout juste concède-t-il qu'il *« vaut mieux travailler à faire converger les politiques africaines de ceux qui en ont une : France, Grande-Bretagne, Portugal, Espagne, Italie, peut-être Allemagne, Commission ».* Au-delà de ce travail de convergence bien en-deçà de l' 'idéal' d'Eurafrique, il prône un maintien et une rénovation de la politique africaine française qui *« doit être repensée dans son ton, son style, ses méthodes ».* Il est d'ailleurs plus que probable que Nicolas Sarkozy, tout converti à l'Eurafrique qu'il soit, envisage également de privilégier dans la lignée de ses prédécesseurs un bilatéralisme qui permet à l'exceptionnalisme français –refondé peut-être- de s'épanouir en Afrique.

---

[97] « L'Afrique de Nicolas Sarkozy », http://www.congopage.com/article4872.html

[98] VÉDRINE Hubert. *Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation,* septembre 2007, p.58. http://www.iris-france.org/docs/pdf/rapport-mondialisation-2007.pdf

ANNEXE XXXVI : L'UNION EUROPEENNE, PARTENAIRE MONDIAL

I. LES ACCORDS

Source: *Analyse synthétique des accords bilatéraux entre des pays tiers ou des organisations internationales et la Communauté européenne, l'Euratom ou l'Union européenne*. DG RELEX/B2, Bureau des Traités, version consolidée juin 2005.

II. L'UE ET LE MONDE : L'EVENTAIL DES RELATIONS

Source : *Site internet Europa*

I. LISTE DES ACCORDS BILATERAUX ENTRE DES PAYS TIERS OU DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET LA COMMUNAUTE EUROPEENNE, L'EURATOM OU L'UNION EUROPEENNE

ESPACE ECONOMIQUE EUROPEEN ET PAYS AELE

EEE
PAYS AELE
Islande
Liechtenstein
Norvège
Suisse

AUTRES PAYS EUROPEENS

Albanie
Andorre
Bosnie-Herzégovine
Bulgarie
Croatie
Groenland
Iles Féroé
ARY Macédoine
Monaco
Roumanie
Saint-Marin
Turquie

EUROPE DE L'EST ET ASIE CENTRALE

Arménie
Azerbaïdjan
Biélorussie
Géorgie
Kazakhstan
Kirghize
Moldavie
Ouzbékistan
Russie
Tadjikistan
Ukraine

MEDITERRANEE-SUD, PROCHE ET MOYEN ORIENT

Algérie
Egypte
Etats du Golfe
Israël
Jordanie
Liban
Maroc
Territoires palestiniens
Syrie
Tunisie
Yémen

AMERIQUE DU NORD

Canada
Etats-Unis

OCEANIE

Australie
Nouvelle Zélande

ASIE

Bangladesh
Cambodge

Chine
Corée
Hong Kong
Inde
Indonésie
Japon
Laos
Macao
Malaisie
Mongolie
Népal
Pakistan
Sri Lanka
Vietnam
ANASE

ACP

ACP
Afrique du Sud
Angola
Cap-vert
Comores
Côte d'Ivoire
République Dominicaine
Gabon
Gambie
Guinée Conakry
Guinée Bissau
Guinée Equatoriale
Madagascar
Ile Maurice
Mauritanie
Sao Tomé e Principe
Sénégal
Seychelles

AMERIQUE LATINE

MERCOSUR
Argentine
Brésil
Paraguay
Uruguay

Communauté andine
Bolivie
Colombie
Equateur
Pérou
Venezuela

Mexique
Chili

Pays d'Amérique centrale

TOTAL

86 pays
8 régions (Pays d'Amérique centrale, Communauté andine, MERCOSUR, ACP, ANASE, Etats du Golfe, EEE, AELE)

- Sont répertoriés par la RELEX les accords bilatéraux de la CE, de l'Euratom ou de l'UE avec **86 pays tiers et 8 organisations régionales** (Amérique centrale, Communauté andine, Mercosur, ACP, ANASE, Etats du Golfe, EEE, AELE).

- Alors que très peu d'accords ont été conclus dans les années 50 et 60, le rythme s'est accéléré avec une cinquantaine d'accords dans les années 70 et une soixantaine dans les années 80. Il y a ensuite eu une **véritable inflation, avec environ 150 accords conclus dans les années 90, et déjà près de 200 dans les années 2000.**

- Par ordre décroissant, l'UE a conclu le plus d'accords bilatéraux avec : les pays AELE et EEE ; les autres pays européens ; l'Amérique du Nord ; l'Europe de l'Est et l'Asie centrale ; l'Asie ; la Méditerranée-Sud, Proche-Orient et Moyen-Orient ; l'Amérique latine ; les ACP, et l'Océanie.

- La **répartition par base juridique** est la suivante : **51% commerce ; 14% coopération ; 9.2% association** ; 7.4% pêche ; 7.2% R&D ; 3% politique monétaire ; 2.5% transport ; 1.5% asile/migrations ; 1% environnement ; 2.5% autres.

ESPACE ECONOMIQUE EUROPEEN ET PAYS AELE

	NOMBRE D'ACCORDS	*ACCORDS NOTABLES*	*DOMAINES COUVERTS PAR LES AUTRES ACCORDS BILATERAUX*
EEE (25+ISLANDE, LIECHTENSTEIN, NORVEGE)	**1**	Accord d'association CE-EEE	
PAYS AELE	**8**		**Douanes, libre-échange, commerce.**
ISLANDE	**19**	Accord de coopération créant une zone de libre-échange	**Commerce : coopération scientifique et technique ; pêche ; douanes et asile ; coopération policière et judiciaire ; gestion de crise (PESC et PESD).**
LIECHTENSTEIN	**3**		**Commerce ; fiscalité.**
NORVEGE	**39**	-Accord de coopération créant une zone de libre-échange -Accord-cadre de coopération scientifique et technique	**Commerce ; coopération douanière ; pêche ; coopération policière et judiciaire ; gestion de crises (PESC et PESD).**
SUISSE	**33**	-Accord commercial (1972) -Accord-cadre de coopération scientifique et technique -Accord sur la libre circulation des personnes.	**Commerce ; transit ; assurance ; transports ; R&D, coopération administrative et douanière ; marchés publics, coopération policière (PESC et PESD) ; fiscalité.**

AUTRES PAYS EUROPEENS

	NOMBRE D'ACCORDS	*ACCORDS NOTABLES*	*DOMAINES COUVERTS PAR LES AUTRES ACCORDS BILATERAUX*
ALBANIE	**3**		**Commerce ; Coopération (ALTHEA, EUMM).**
ANDORRE	**5**	Accord de coopération	**Environnement ; fiscalité ; commerce.**
BOSNIE-HERZEGOVINE	**2**		**Fonctionnement MPUE ; secret militaire.**
BULGARIE	**4**		**Environnement ; pêche ; commerce ; coopération policière.**
CROATIE	**3**	Accord de stabilisation et d'association	**Commerce.**
GROENLAND	**6**		**Pêche.**
ILES FEROE	**2**		**Relations économiques et commerciales.**
ARY MACEDOINE	**9**	Accord de stabilisation et d'association.	**Transports ; EUMM ; commerce ; coopération policière.**
MONACO	**3**		**Politique monétaire ; fiscalité ; droit communautaire.**
ROUMANIE	**9**		**Commerce, environnement ; transport ; coopération commerciale ; pêche ; gestion de crises.**
SAINT-MARIN	**1**		**Fiscalité.**
TURQUIE	**11**	-Accord d'association. -Accord-cadre sur la participation aux programmes communautaires.	**Commerce ; environnement ; coopération militaire et policière.**

EUROPE DE L'EST ET ASIE CENTRALE

	NOMBRE D'ACCORDS	*ACCORDS NOTABLES*	*DOMAINES COUVERTS PAR LES AUTRES ACCORDS BILATERAUX*
ARMENIE	**2**	Accord de partenariat et de coopération (3ème génération)	
AZERBAIDJAN	**1**		**Commerce (accord d'autolimitation).**
BIELORUSSIE	**2**		**Commerce (accord d'autolimitation).**
GEORGIE	**1**	Accord de partenariat et de coopération (3ème génération)	
KAZAKHSTAN	**3**	Accord de partenariat et de coopération (3ème génération)	**Sécurité nucléaire ; sidérurgie.**
KIRGHIZSTAN	**1**	Accord de partenariat et de coopération (3ème génération)	
MOLDAVIE	**3**	Accord de partenariat et de coopération (3ème génération)	**Sidérurgie.**
OUZBEKISTAN	**2**	Accord de partenariat et de coopération (3ème génération)	**Energie nucléaire.**
RUSSIE	**15**	Accord de partenariat et de coopération (3ème génération)	**Science et technologie ; nucléaire et environnement ; MPUE ; sidérurgie ; coopération scientifique.**
TADJIKISTAN	**1**		**Accord intérimaire commerce.**
UKRAINE	**14**	Accord de partenariat et de coopération	**Commerce ; coopération scientifique ; sécurité nucléaire ; environnement ; coopération policière.**

MEDITERRANEE-SUD, PROCHE ET MOYEN ORIENT

	NOMBRE D'ACCORDS	*ACCORDS NOTABLES*	*DOMAINES COUVERTS PAR LES AUTRES ACCORDS BILATERAUX*
ALGERIE	**3**	-Accord euro-méditerranéen d'association (Barcelone) -Accord de coopération	**Commerce**
EGYPTE	**1**	Accord euro-méditerranéen d'association (Barcelone)	
ETATS DU GOLFE	**1**	Accord de coopération	
ISRAEL	**12**	-Accord euro-méditerranéen d'association (Barcelone) -Accord de coopération scientifique et technique	**Commerce ; marchés publics ; environnement.**
JORDANIE	**2**	Accord euro-méditerranéen d'association (Barcelone)	
LIBAN	**3**	Accord euro-mediterranéen d'association intérimaire avant entrée en vigueur (prévue 2006)	
MAROC	**4**	Accord euro-méditerranéen d'association (Barcelone)	**Coopération scientifique ; recherche et développement.**
TERRITOIRES PALESTINIENS	**1**	Accord euro-méditerranéen d'association (Barcelone)	
SYRIE	**3**	-Accord de coopération (1977) -Accord Euromed en suspens	**Coopération financière et technique.**
TUNISIE	**3**	Accord euro-méditerranéen d'association (Barcelone)	**Coopération scientifique et technique.**
YEMEN	**1**	Accord de coopération (3ème gen)	

AMERIQUE DU NORD

	NOMBRE D'ACCORDS	*ACCORDS NOTABLES*	*DOMAINES COUVERTS PAR LES AUTRES ACCORDS BILATERAUX*
CANADA	**31**	Accord-cadre de coopération commerciale (1976)	**Commerce ; environnement ; nucléaire ; pêche ; coopération scientifique et technologique ; coopération douanière ; concurrence ; enseignement et formation ; reconnaissance mutuelle…**
ETATS-UNIS	**30**		**Commerce ; nucléaire ; recherche et développement ; coopération douanière ; coopération scientifique et technique ; santé ; enseignement et formation ; reconnaissance mutuelle ; transports…**

OCEANIE

	NOMBRE D'ACCORDS	*ACCORDS NOTABLES*	*DOMAINES COUVERTS PAR LES AUTRES ACCORDS BILATERAUX*
AUSTRALIE	**9**		**Commerce ; coopération scientifique et technique.**
NOUVELLE-ZELANDE	**7**		**Commerce ; législation sanitaire.**

ASIE

	NOMBRE D'ACCORDS	*ACCORDS NOTABLES*	*DOMAINES COUVERTS PAR LES AUTRES ACCORDS BILATERAUX*
BANGLADESH	**1**	-Accord de coopération relatif au partenariat et au développement	
CAMBODGE	**1**	Accord de coopération	
CHINE	**4**	-Accord de coopération commerciale et économique -Accord de coopération scientifique et technologique	**Tourisme ; coopération douanière.**
COREE	**4**	Accord-cadre de commerce et de coopération	**Coopération douanière ; télécommunications ; R&D, coopération technologique.**
HONG KONG	**2**		**Coopération douanière ; droit de séjour et réadmission des étrangers.**
INDE	**6**	Accord de coopération relatif au partenariat et au développement (3ème génération)	**Commerce ; coopération scientifique et technique ; coopération administrative et douanière.**
INDONESIE	**ANASE**		
JAPON	**4**		**R&D ; reconnaissance mutuelle ; coopération en matière anticoncurrentielle.**
LAOS	**2**	Accord de coopération (3ème génération)	**Commerce.**
MACAO	**2**	Accord commercial et de coopération (3ème génération)	**Immigration et asile.**
MALAISIE	**ANASE**		
MONGOLIE	**1**	Accord de coopération commerciale et économique	
NEPAL	**1**	Accord de coopération (3ème génération)	

PAKISTAN	**2**	Accord de coopération relatif au partenariat et au développement	**Commerce.**
SRI LANKA	**3**	Accord de coopération relatif au partenariat et au développement (3ème génération)	**Commerce ; réadmission des personnes.**
VIETNAM	**1**	Accord de coopération (3ème génération)	
ANASE (BRUNEI, CAMBODGE, INDONESIE, LAOS, MALAISIE, PHILIPPINES, SINGAPOUR, THAILANDE, VIETNAM)	**3**	Accord de coopération	

ACP

	NOMBRE D'ACCORDS	*ACCORDS NOTABLES*	*DOMAINES COUVERTS PAR LES AUTRES ACCORDS BILATERAUX*
ACP	**1**	Accord de Cotonou (accord de partenariat et de coopération)	
AFRIQUE DU SUD	**4**	Accord sur le commerce, le développement et la coopération	**Coopération scientifique et technologique ; commerce.**
ANGOLA	**1**		**Pêche.**
CAP-VERT	**2**		**Pêche.**
COMORES	**1**		**Pêche.**
COTE D'IVOIRE	**1**		**Pêche.**
REPUBLIQUE DOMINICAINE	**1**		**Tarif douanier (lait en poudre).**
GABON	**2**		**Pêche.**
GAMBIE	**1**		**Pêche.**
GUINEE CONAKRY	**2**		**Pêche.**
GUINEE BISSAU	**4**		**Pêche.**
GUINEE EQUATORIALE	**1**		**Pêche.**
MADAGASCAR	**2**		**Pêche.**
ILE MAURICE	**1**		**Pêche.**
MAURITANIE	**2**		**Pêche.**
SAO TOME E PRINCIPE	**2**		**Pêche.**
SENEGAL	**2**		**Pêche.**
SEYCHELLES	**2**		**Pêche.**

AMERIQUE LATINE

	NOMBRE D'ACCORDS	*ACCORDS NOTABLES*	*DOMAINES COUVERTS PAR LES AUTRES ACCORDS BILATERAUX*
MERCOSUR	**1**	-Accord-cadre interrégional de coopération - Déclaration commune sur le dialogue politique	
ARGENTINE	**9**	-Accord cadre de coopération commerciale et économique (3ème génération). -Accord de coopération scientifique et technique.	**Pêche, commerce, nucléaire**
BRESIL	**4**	Accord-cadre de coopération (3ème génération , accord très large, flexible et pragmatique).	**Commerce**
PARAGUAY	**1**	Accord-cadre de coopération (3ème génération)	
URUGUAY	**3**	Accord-cadre de coopération (3ème génération)	**Commerce**
COMMUNAUTE ANDINE	**1**	Accord-cadre de coopération (3ème génération)	
BOLIVIE	**1**		**Substances chimiques et stupéfiants.**
COLOMBIE	**1**		**Substances chimiques et stupéfiants.**
EQUATEUR	**1**		**Substances chimiques et stupéfiants.**
PEROU	**1**		**Substances chimiques et stupéfiants.**

VENEZUELA	**1**		**Substances chimiques et stupéfiants.**
MEXIQUE	**6**	Accord de partenariat économique, de coordination politique et de coopération	**Substances chimiques et stupéfiants ; commerce.**
CHILI	**4**	Accord d'association	**Substances chimiques et stupéfiants ; coopération administrative et douanière.**
PAYS D'AMERIQUE CENTRALE (COSTA RICA, EL SAVADOR, GUATEMALA, HONDURAS, NICARAGUA) ET PANAMA	**1**	Accord-cadre de coopération (3ème génération)	

II. L'UE ET LE MONDE : L'EVENTAIL DES RELATIONS

1. PARTENARIATS STRATEGIQUES

2. PARTENARIATS REGIONAUX

3. PARTENARIATS AVEC DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

4. RELATIONS D'ACCESSION

5. ACCORDS DE STABILISATION ET D'ASSOCIATION (SAA)

6. ACCORDS D'ASSOCIATION

7. ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPERATION (PCA)

8. ACCORDS DE COOPERATION

9. AUTRES

La gamme des relations de l'UE avec le reste du monde est diversifiée et complexe :

- Dépendant de si l'on inclut la Russie et l'Afrique du Sud, **on compte entre 5 et 7 « partenariats stratégiques ».** La notion reste relativement floue et n'englobe pas des pays tels que le Brésil et l'Indonésie.

- L'UE entretient d'autre part des **partenariats contractuels avec des groupements régionaux** (ACP, Amérique centrale, Communauté andine, EEE, Etats du Golfe, Mercosur), l'Accord de Cotonou en constituant l'incarnation la plus aboutie. De nombreuses **stratégies régionales** ont également été élaborées sous forme de Communications (Afrique, Caraïbes, Pacifique, Balkans occidentaux , Asie du Sud-Est, Méditerranée).

- Des relations particulières ont été nouées avec les pays (potentiellement) candidats, soit sur le mode des **Traités/partenariats d'accession** (Turquie), soit sur celui des **Accords de Stabilisation et d'Association (SAA)** (Croatie, Macédoine, Serbie, Albanie).

- **Les Accords d'Association se déploient presque exclusivement dans le cadre euro-méditerranéen**, avec **huit accords déjà ratifiés** (Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Territoires palestiniens, Tunisie). L'accord d'association avec la Syrie est pour l'instant en suspens. **Une exception** se distingue : **le Chili**, avec lequel un Accord d'Association est entré en vigueur en 2005.

- **Neuf Accords de Partenariat et de Coopération (PCA) ont déjà été signés et ratifiés** (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldavie, Ouzbékistan, Russie, Ukraine) ; **deux sont en cours de ratification** (Tadjikistan et Turkménistan) ; **deux sont en négociation** (Thaïlande et Singapour), et **un a échoué** (Biélorussie).

- De nombreux **accords de coopération**, allant des plus limités (simples accords de coopération) aux plus larges et sophistiqués (accords dits de « 3ème génération », incluant le dialogue politique et de nombreux nouveaux domaines), en passant par les Accords de Commerce et de Coopération (TCA) ont également été mis en oeuvre.

- Enfin, les relations avec certains pays sont régies par des modalités alternatives : **déclarations conjointes** (Australie, Nouvelle-Zélande, Afghanistan), **consultations bilatérales** (Singapour, Taiwan), **Communications de la Commission** (Indonésie, Irak). Les relations peuvent également être **définies par la négative** (Position commune sur la Birmanie).

1. PARTENARIATS STRATEGIQUES[99]

Pays	Textes gouvernant les relations
Afrique du Sud	*- Vers l'établissement d'un partenariat stratégique entre l'UE et l'Afrique du Sud,* **2006.**
Canada	*-EU-Canada Partnership Agenda*, **2004.** *-Joint Political Declaration and Action Plan*, **1996.** *-Declaration on Transatlantic relations*, **1990.** *-Framework agreement on economic cooperation*, **1976.**
Chine	*-A maturing partnership- shared interests and challenges in EU-China relations*, **2003.** *-EU strategy towards China: implementation of the 1998 Communication and future steps for a more effective EU policy*, **2001.** *-Building a comprehensive partnership with China*, **1998.** *-A long-term policy for China-Europe relations*, **1995.**
Etats-Unis	*-Un partenariat UE/Etats-Unis renforcé et un marché plus ouvert pour le 21ème siècle*, **2005.** *-Nouvel Agenda Transatlantique* **(NTA) et** *Plan d'Action*, **1995.** *-Déclaration Transatlantique*, **1990.**
Inde	*-The India-EU strategic partnership: Joint Action Plan* **&** *Political Declaration on the India-EU Strategic Partnership,* **6th India-EU Summit, Delhi, 2005.** *-An EU-India Strategic Partnership,* **and Council Conclusions, 2004.** *-EU-India enhanced partnership*, **1996.** *-Cooperation agreement between the EC and India on partnership and development*, **(1993)1994[100].**
Japon	*-Shaping our common future, an Action Plan for EU-Japan cooperation*, **Brussels 2001.** *-Europe and Japan: the next steps*, **1995.** *-Joint Declaration on relations between the EC and its Member States and Japan,* **The Hague 1991.**

[99] Critères employés ici pour qualifier ces partenariats de « stratégiques » : utilisation explicite du vocable dans les textes officiels (Inde), volonté affichée d'aller « vers » un partenariat stratégique (Afrique du Sud, Russie), relation hautement institutionnalisée et coopérative, se distinguant par la tenue de sommets réguliers et/ou de plans d'action (Canada, Chine, Etats-Unis, Japon).

[100] La date entre parenthèses correspond à l'année de la signature de l'accord, et celle qui suit à la date de ratification.

Russie	-*Roadmaps for the Four EU/Russia Common Spaces*, **2005.** **La relation est formellement fondée sur un PCA (arrivant à son terme en 2007), mais l'objectif affiché est « d'engager la Russie dans un partenariat stratégique ».** -*Common Strategy between the EU and Russia*, **1999.**
Brésil	- *Vers l'établissement d'un partenariat stratégique entre l'Union européenne et le Brésil*. **COM(2007) 281, 30 mai 2007.**

2. PARTENARIATS REGIONAUX

Régions	Textes gouvernant les relations
ACP	- *Accord de partenariat et de coopération ACP-CE , dit Accord de Cotonou*, **adopté en 2000 et révisé en 2005, signé pour une durée de 20 ans.**
Afrique	- *La stratégie de l'UE pour l'Afrique : vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique*, **2005.**
Caraïbes	- *Partenariat UE-Caraïbes pour la croissance, la stabilité et le développement,* **2006.**
Iles du Pacifique	- *Relations de l'UE avec les Iles du Pacifique- stratégie pour un partenariat renforcé,* **2006.**
Amérique centrale	- *Accord de dialogue politique et de coopération,* **(signé en 2003, en cours de ratification).** - *Accord-cadre de coopération,* **(1993) 1999.**
Asie	- *Nouveau partenariat avec l'Asie du Sud Est*, **2003.** - *EU and Asia: a strategic framework for enhanced partnership,* **2001.** - *Towards a new Asia strategy,* **1994.**
Balkans occidentaux	- *Les Balkans occidentaux sur la voie de l'UE : renforcer la stabilité et la prospérité,* **2006.**
Communauté andine	- *Accord de dialogue politique et de coopération,* **(2003, en cours de ratification).** - *Accord-cadre de coopération*, **(1993) 1998.** - *Déclaration de Rome sur le dialogue politique,* **1996.**

EEE	- *Accord sur l'Espace Economique Européen*, **1994.**
Euro-Méditerranée	- *EU Strategic partnership with the Mediterranean and the Middle East*, **2004.** - *EU Common Strategy on the Mediterranean Region,* **2000.** - *Déclaration de Barcelone*, **1995.**
Gulf Cooperation Council	- *Accord de cooperation,* **1989.**
Mercosur	- *Accord-cadre de coopération interrégionale*, **(1996) 1999.** - *Déclaration conjointe sur le dialogue politique entre l'UE et le MERCOSUR,* **(1996) 1999.** - *Accord de coopération interinstitutionnelle entre la Commission et le Conseil MERCOSUR*, **1992.**

3. PARTENARIATS AVEC DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Organisations	Textes gouvernant les relations
Conseil de l'Europe	- *Déclaration conjointe sur la coopération et le partenariat entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne*, **1996.** - *Arrangement entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne*, **1996.**
Nations Unies	-*Union européenne et Nations unies : le choix du multilatéralisme*, **2003.** -*Building an effective partnership with the United Nations in the fields of development and humanitarian affairs*, **2001.**

4. RELATIONS D'ACCESSION

Pays	Textes gouvernant les relations
Turquie	-*Partenariat d'Accession révisé*, **2005.** -*Partenariat d'Accession*, **2003.** -*Accord d'Ankara*, **1963**.

5. ACCORD DE STABILISATION ET D'ASSOCIATION (SAA)

Pays	Textes gouvernant les relations
Albanie	- *Accord de stabilisation et d'association* **(signé en juin 2006, en attente de ratification).**
Bosnie Herzégovine	- *Accord de stabilisation et d'association* **en cours de négociation.**
Croatie	- *Accord de stabilisation et d'association* **(2004) 2005.**
ARY Macédoine	- *Accord de stabilisation et d'association* **(2001) 2004.**
Serbie	- *Accord de stabilisation et d'association* **(2005) 2007.**

6. ACCORDS D'ASSOCIATION

Pays	Textes gouvernant les relations
Algérie	*-Accord d'Association Euro-méditerranéen* **(2002) 2005.**
Chili	**-***Accord d'Association UE-Chili* **(2002) 2005.**
Egypte	*-Accord d'Association Euro-méditerranéen*, **(2001) 2004.**
Israël	*-Accord d'Association Euro-méditerranéen,* **(1995) 2000.**
Jordanie	*-Accord d'Association Euro-méditerranéen*, **(1997) 2002.**
Liban	*-Accord d'Association Euro-méditerranéen* **(2002) 2006.**
Maroc	*-Accord d'Association Euro-méditerranéen,* **(1996) 2000.**
Syrie	*-Accord d'Association Euro-méditerranéen* **(2004).La signature de l'accord d'Association par le Conseil est suspendue à la bonne coopération syrienne dans le cadre de la stabilité régionale (Commission d'enquête de l'ONU et résolutions pertinentes). En attendant, les relations sont gouvernées par** *l'Accord de Coopération* **de 1977.**
Territoires palestiniens	*-Interim Association Agreement, awaiting a Euro-Mediterranean Association Agreement,* **1997.**
Tunisie	*-Accord d'Association Euro-méditerranéen*, **(1995) 1998.**

7. ACCORD DE PARTENARIAT ET DE COOPERATION (PCA)

Pays	Textes gouvernant les relations
Arménie	- *Accord de Partenariat et de Coopération*, **1999.**
Azerbaïdjan	- *Accord de Partenariat et de Coopération*, **1999.**
Biélorussie	**- PCA signé en mars 1995, non entré en vigueur. L'accord intérimaire n'est pas non plus en vigueur.**
Géorgie	- *Accord de Partenariat et de Coopération*, **1999.**
Kazakhstan	- *Accord de Partenariat et de Coopération*, **1999.**
Kirghizstan	- *Accord de Partenariat et de Coopération* ,**1999.**
Moldavie	- *Accord de Partenariat et de Coopération*, **1998.**
Ouzbékistan	- *Accord de Partenariat et de Coopération*, **1999.**
Russie	- *Accord de Partenariat et de Coopération*, **1997.**
Singapour	**- Des pourparlers ont commencé en 2004 et les négociations sont en cours.**
Tadjikistan	**- En cours de ratification. Un accord intérimaire sur le commerce est entré en vigueur en 2005.**
Thaïlande	**- Des pourparlers ont commencé en 2004 et les négociations sont en cours.**
Turkménistan	**- PCA signé en mai 1998, entrée en vigueur suspendue à la ratification par les EM et le PE. L'accord intérimaire n'est pas non plus en vigueur.**
Ukraine	- *Accord de Partenariat et de Coopération*, **1998.**

8. ACCORDS DE COOPERATION

Pays	Textes gouvernant les relations
Andorre	- *Accord de coopération*, **(1990) 1991.**
Algérie	- *Accord de coopération*, **1979.**
Argentine	- *Accord-cadre de coopération commerciale et économique*, **1990.**
Bangladesh	- *Accord de coopération relatif au partenariat et au développement*, **2001.**
Brésil	- *Accord-cadre de coopération*, **(1992) 1995.**
Cambodge	- *Accord de coopération*, **(1997) 1999.**
Corée du Sud	- *Accord-cadre de commerce et de coopération*, **2001.**
Inde	- *Accord de coopération relatif au partenariat et au développement,* **(1993) 1994.**
Laos	- *Accord de coopération*, **1997.**
Macao	- *The European Union and Macau : beyond 2000,* **1999. Rapports annuels de monitoring de la situation.** - *Accord de commerce et de coopération* **(1992) 1993.**
Mexique	- *Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación*, **(1997) 2000.**
Mongolie	- *Accord de commerce et de coopération*, **1993.**
Népal	- *Accord de coopération*, **1996.**
Pakistan	- *Accord de coopération relatif au partenariat et au développement,* **(2001) 2004.**
Paraguay	- *Accord-cadre de coopération*, **1991.**
Sri Lanka	- *Accord de coopération relatif au partenariat et au développement*, **1995.**
Uruguay	- *Accord-cadre de coopération*, **1992.**
Vietnam	- *Accord de coopération*, **1996.**
Yémen	- *Accord de coopération*, **1998.**

9. AUTRES

Afghanistan	- *EU-Afghanistan joint declaration : committing to a new EU-Afghanistan partnership*, **2005.**
Australie	- *Joint Declaration on relations between the EU and Australia,* **1997.**
Nouvelle-Zélande	- *Joint Declaration on relations between the EU and New Zealand*, **1999.**
Indonésie	- *Developing closer relations between Indonesia and the EU*, **2000.**
Irak	- *Recommandations en faveur d'un engagement renouvelé de l'UE auprès de l'Irak*, **2006.** - *L'UE et l'Irak, un cadre pour l'engagement*, **2004.**

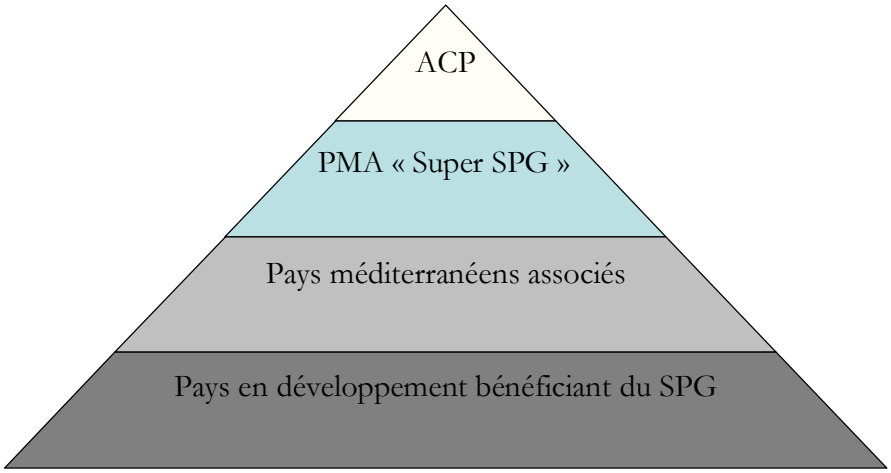
Singapour	- *Consultations bilatérales CE-Singapour* **(SECC), depuis 2001.**
Taiwan	- *Consultations bilatérales annuelles CE-Taiwan*, **depuis 18 ans.**

Birmanie	- *Position commune de l'UE sur la Birmanie* **(Conseil 2005/340/CFSP) et** *Résolution de la Commission* **(n°667/2005)**
Iran	**- Suspension du « Comprehensive dialogue » en 2003 et échec dans la négociation d'un TCA.**

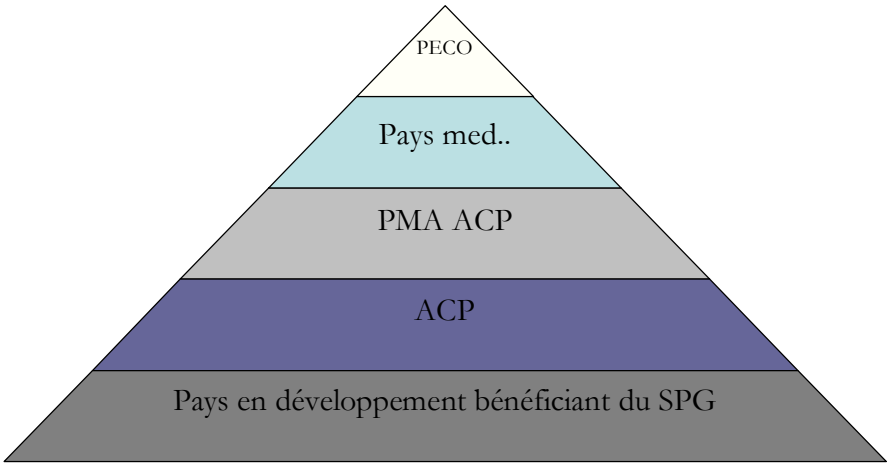
ANNEXE XXXVII : LA PYRAMIDE DES PRIVILÈGES

La notion de « pyramide des privilèges » permet d'illustrer la hiérarchie des préférences octroyées par la Communauté à ses partenaires du Sud. Les pays au sommet de la pyramide bénéficient de dispositions commerciales (accès au marché) et financières (aide) plus favorables que celles accordées à la base. Au fil de la mondialisation de l'aide communautaire, la hiérarchie des préférences est bouleversée, pour aboutir finalement à une situation actuelle où la notion même de pyramide des privilèges est en passe de devenir caduque.

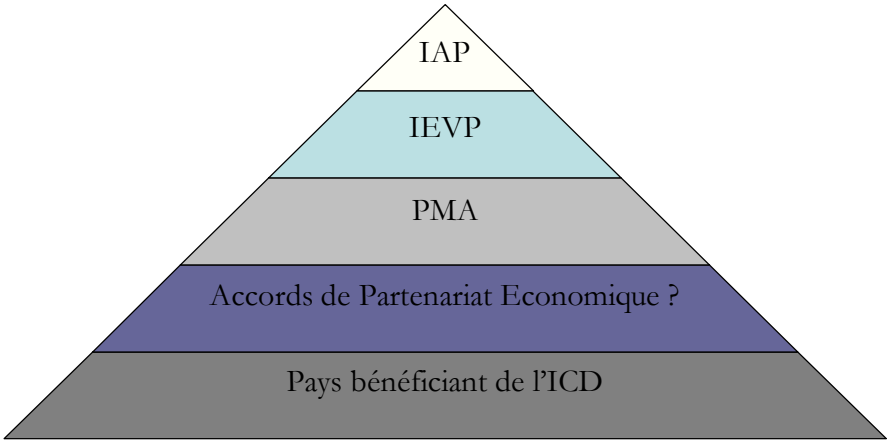
Dans une première phase- de Lomé à la Chute du Mur, schématiquement- la pyramide comporte quatre strates. Au sommet, les plus favorisés, à savoir les ACP : ils bénéficient de l'accès le plus ouvert au marché communautaire et d'une aide financière substantielle *via* le FED. À l'étage inférieur, un « Super SPG » est accordé aux PMA : les préférences sont équivalentes à celles de Lomé, mais elles couvrent un éventail de produits moins large. Viennent ensuite les pays méditerranéens liés à la CEE par des accords bilatéraux préférentiels, et récipiendaires d'une aide financière balbutiante. Au bas de la pyramide, l'on trouve l'ensemble des PVD- essentiellement d'Asie et d'Amérique latine- bénéficiant uniquement du SPG.



La physionomie de la pyramide change radicalement après la fin de la Guerre froide. Les PECO, devenus les bénéficiaires principaux de la diplomatie financière et commerciale de la Communauté, remplacent les ACP au sommet. Les pays méditerranéens, avec qui la coopération a été renforcée par la mise en place du Partenariat euroméditerranéen financé par MEDA, occupent la seconde place. Les ACP sont donc relégués en troisième position : au sein du groupe, les PMA sont mieux lotis, bénéficiant d'initiatives telles que Tout Sauf les Armes. Les PVD bénéficiant uniquement du SPG ferment le bal.



La pyramide des privilèges- dans sa dimension commerciale- fait aujourd'hui face à un avenir incertain. D'une part, parce que le système n'a incontestablement pas produit les effets escomptés, les plus pauvres étant de plus en plus marginalisés dans le commerce communautaire. En effet, n'y a pas de corrélation directe entre les préférences accordées et la place dans la part des importations communautaires. En 1990, seuls 11% des importations européennes des PVD provenaient des ACP et 3% des PMA, contre 41% pour les États ayant un accord d'association et 45% pour les États bénéficiant seulement du SPG. Christopher Stevens souligne ainsi que l' *« un des traits marquants des récents courants d'échanges commerciaux est qu'ils fonctionnent à l'inverse de la pyramide des privilèges »* . Désormais, l'avenir de la pyramide est lié à celui des futurs Accords de Partenariat Économique (APE) négociés avec six ensembles régionaux au sein du groupe ACP, et qui devaient entrer en vigueur en 2008. En utilisant la typologie des nouveaux instruments financiers, l'on peut imaginer une très hypothétique future pyramide des privilèges, de plus en plus obsolète à mesure que le libre-échange s'impose.[101]



[101] Sources : MISHILARI, ROBERT, STEVENS, WESTAN. « The Pyramid of Privilege », in STEVENS Chritopher(ed), *EEC and the Third World : a survey. London* : Hodder and Stoughton ; PETITEVILLE Franck. « La coopération économique de l'Union Européenne entre globalisation et politisation ». *Revue française de science politique*, vol 51 n°3, juin 2001, p. 431-458. ; STEVENS Christopher. « Le vent du changement pour l'Afrique : la CE et le développement ». *Politique africaine*, mars 93, n°49, p.63-81.

ANNEXE XXXVIII : LE SYSTÈME DE PRÉFÉRENCES GÉNÉRALISÉES « SPG + »

Le régime SPG+ lancé en 2004 *« accorde des préférences supplémentaires aux PVD vulnérables qui ont ratifié et mettent en œuvre un ensemble de conventions internationales fondamentales dans le domaine des droits humains, des droits des travailleurs, de la bonne gouvernance et de la protection de l'environnement ».*[102] Pour la période 2009-2011, seize PVD[103] ayant été reconnus comme « vulnérables » ont ratifié les vingt-sept conventions requises sont qualifiés à bénéficier du SPG+ :

1. Pacte international relatif aux droits civils et politiques
2. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
3. Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
4. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
5. Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
6. Convention relative aux droits de l'enfant
7. Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide
8. Convention concernant l'âge minimal de l'admission à l'emploi (n°138)
9. Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination (n°182)
10. Convention sur l'abolition du travail forcé (n°105)
11. Convention concernant le travail forcé ou obligatoire (n°29)
12. Convention concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale (n°100)
13. Convention concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession (n°111)
14. Convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical (n°87)
15. Convention concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective (n°98)
16. Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid
17. Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone
18. Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination
19. Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants
20. Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
21. Convention sur la diversité biologique
22. Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques
23. Protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
24. Convention unique des Nations unies sur les stupéfiants (1961)
25. Convention des Nations unies sur les substances psychotropes (1971)
26. Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1988)
27. Convention des Nations unies contre la corruption (Mexique)

---

[102] Site de la DG DEV sur le Commerce.

[103] Arménie, Azerbaïdjan, Bolivie, Colombie, Costa Rica, Equateur, Géorgie, Guatemala, Honduras, Sri Lanka, Mongolie, Nicaragua, Pérou, Paraguay, El Salvador, Venezuela.

ANNEXE XXXIX : LA DIVISION DU TRAVAIL

Textes proposés :

- COMMISSION EUROPÉENNE. *Boîte à outils de l'UE pour la mise en œuvre de la complémentarité et de la division du travail dans la politique de développement*, Juin 2009.
- *Monitoring Report of the EU Fast Track Initiative on Division of Labour and complementarity*, January 2009.

Juin 2009

Boîte à outils de l'UE

pour la mise en œuvre de la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement

232

Boîte à outils de l'UE

pour la mise en œuvre de la complémentarité

et la division du travail dans la politique de développement

Juin 2009

1. INTRODUCTION

1.1 *Les objectifs de la boîte à outils de l'UE*

- ✓ *Accélérer le processus de la complémentarité et de la division du travail,* en vue de se conformer aux engagements internationaux et aux principes généraux du Code de Conduite de l'UE.
- ✓ *Champ d'application limité à la complémentarité et à la division du travail au niveau national.* Ce document ne cherche pas à aborder des questions plus larges sur l'efficacité de l'aide.
- ✓ *Il ne s'agit pas d'un document formel de l'UE (document réglementaire ou procédure). Ce document rassemble l'expérience actuelle sur la division du travail sur le terrain, fournit des informations et des exemples pratiques et donne des réponses aux questions fréquemment posées.* Le cas échéant, les informations sont fournies en contexte.
- ✓ Il s'agit d'un document évolutif qui sera mis à jour régulièrement sur la base des meilleures pratiques.
- ✓ *Ce document fournit des suggestions sur les éléments communs aux États membres et à la Commission.* La boîte à outils peut être complétée par les procédures internes propres aux États membres.
- ✓ *Le document est rédigé à l'usage des délégations de la CE, des agences des États membres et des missions diplomatiques ainsi que du siège de la CE et des États membres,* et pourra être partagé avec les pays partenaires.

1.2. *Définitions*

La complémentarité est le résultat d'une division du travail (DdT) entre différents acteurs afin de parvenir à une utilisation optimale des ressources humaines et financières pour une efficacité accrue de l'aide, c'est-à-dire l'atteinte des objectifs de stratégie des pays et l'obtention de meilleurs résultats en matière de réduction de la pauvreté.

La complémentarité va beaucoup plus loin que la simple coordination. Elle signifie que chaque donateur oriente son aide sur les secteurs où il aura la plus grande plus-value, et en compléméntarité aux activités des autres. Elle implique la prise de décisions complexes concernant la DdT, la concentration sur un nombre limité de secteurs, et la définition du rôle qu'un donateur souhaite jouer dans un pays partenaire particulier. La division du travail est particulièrement importante dans le cadre de l'augmentation de l'aide puisqu'elle augmente la capacité d'absorption.

La complémentarité au niveau national cherche à aborder les situations dans lesquelles la fragmentation de l'aide dans un secteur ou un pays mène à des coûts administratifs et de transaction accrus pour les pays partenaires et les donateurs, rend le dialogue politique nébuleux, et peut conduire à une situation où certains secteurs politiquement attrayants reçoivent un financement accru tandis que d'autres secteurs de développement prioritaires restent sous-financés. Elle concerne toutes les modalités et les instruments d'aide.

Elle peut interagir avec d'autres dimensions de la complémentarité :

- *Complémentarité intersectorielle* : fait référence à une situation au niveau national où certains secteurs reçoivent beaucoup plus d'attention des donateurs que d'autres, menant à une congestion ou à un sous-financement.
- *Complémentarité internationale* : fait référence à une situation au niveau mondial où certains pays reçoivent beaucoup plus d'aide des donateurs (les « favoris de l'aide ») que d'autres (les « oubliés de l'aide »).

- *Complémentarité verticale* : se rapporte aux initiatives d'aide globales qui se concentrent sur un secteur mondial particulier, ajoutant davantage de complexité à l'architecture d'aide existante.
- *Complémentarité entre modalités et instruments* : cherche à renforcer les synergies entre, par exemple, l'aide budgétaire et l'aide projet, ou entre les subventions et les prêts, tant au niveau sectoriel que national ou mondial.

1.3 *Raisonnement*

Les engagements d'harmonisation ***de la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide*** (2005, annexe 2) ont donné lieu au ***Code de Conduite de l'UE sur la Division du Travail*** (2007, annexe 3), qui envisage d'aborder le problème de la fragmentation de l'aide, de la congestion des donateurs et des coûts de transaction élevés. L'application de son approche est volontaire. Il appartient aux pays partenaires de déterminer s'ils sont confrontés à ce problème, d'identifier la nécessité de le résoudre, et dans quelle mesure, avec l'aide des donateurs.

Les Conclusions du Conseil du 27.5.08 énoncent « les appels du Conseil pour de nouveaux efforts de la part de la Commission (COM) et des Etats membres (EM) pour accélérer la DdT dans les pays partenaires. Elles voient d'un œil positif les activités déjà en cours, comme l'initiative accélérée de l'UE. Elle attend également avec intérêt l'intention de la COM d'accorder la priorité à l'utilisation opérationnelle des principes 3 et 4 du Code de conduite sur la DdT comprenant des dispositions relatives à la coopération déléguée et aux donateurs principaux. Le Conseil invite la COM à développer immédiatement avec les EM une boîte à outils pour mise en œuvre de la DdT».

L'initiative "Fast Track" de l'UE cherche à accélérer la DdT, avec la CE ou les EM jouant un rôle de facilitation sur le terrain dans un certain nombre de pays sélectionnés[1].

La DdT était une des questions proéminentes examinées, notamment lors d'une des tables rondes spéciales, dans le cadre du 3° Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide qui s'est tenu à Accra du 2 au 4 septembre 2008. La Déclaration Ministérielle, ***le Programme d'Action d'Accra*** convenu par la communauté internationale, demande l'action rapide concernant la DdT (annexe 1).

Division du travail dans le Programme d'Action d'Accra (PAA) :
L'efficacité de l'aide diminue lorsque les initiatives en faveur du développement se multiplient à l'excès, en particulier au niveau des pays et au niveau sectoriel. Nous allons réduire la fragmentation de l'aide en améliorant la complémentarité entre les efforts des donateurs ainsi que la répartition des tâches entre les donateurs, notamment par une meilleure affectation des ressources à l'intérieur de chaque secteur, de chaque pays et entre les pays. Dans cette optique :
a) Les pays en développement animeront la réflexion sur la définition du rôle optimal que peuvent jouer les donateurs en soutenant les efforts de développement déployés aux niveaux national, régional et sectoriel. Les donateurs respecteront les priorités des pays en développement en veillant à ce que les nouvelles dispositions de DdT n'entraînent pas une diminution de l'aide allouée aux différents pays en développement.
b) Les donateurs et les pays en développement agiront en concertation avec le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide afin de mettre au point des principes de bonnes pratiques concernant la division du travail dirigée par les pays. À cette fin, ils élaboreront des plans en vue d'assurer la meilleure coordination possible de la coopération pour le développement. Nous évaluerons les progrès réalisés à cet égard à partir de 2009.
c) Nous instaurerons un dialogue sur la répartition des tâches entre les pays d'ici juin 2009.
d) Nous engagerons une réflexion sur la situation des pays recevant une aide insuffisante.

[1] Le commissaire Michel, dans une lettre aux ministres du Développement du 21 mai 2008, a invité les EM à explorer des possibilités de coopération déléguée, indiquant le potentiel dans les pays "fast track".

Les travaux de l'UE sur la division du travail contribuent à fournir des informations sur le travail effectué à plus grande échelle au niveau de l'OCDE/CAD sur l'efficacité de l'aide, tel que les Bonnes Pratiques Internationales sur la Division du Travail au Niveau National, adoptées en mars 2009, montrant à d'autres donateurs l'importance de ce travail et encourageant leur participation aux efforts déployés sur le plan national.

Rappel des 11 principes du Code de conduite de l'UE :

En matière de complémentarité dans le pays :

1. Concentrer l'activité des donateurs : trois secteurs au maximum + soutien budgétaire général + soutien à la société civile + programmes de recherche et d'éducation, basé sur :
   - Avantage comparatif de chaque donateur, auto-évalué, approuvé par le gouvernement partenaire et reconnu par les autres donateurs
   - Pays partenaires encouragés à désigner les zones destinées à recevoir davantage ou moins d'aide et à indiquer leurs préférences quant aux donateurs restant impliqués dans le secteur
   - Les donateurs travailleront avec le gouvernement pour identifier dans quels secteurs il y a lieu de rester et proposer les secteurs desquels ils se retireront
   - Assurer l'engagement à long terme des donateurs dans des secteurs donnés
2. Redéployer les fonds dans d'autres activités au niveau national, sur base de négociations locales
   Lorsque les donateurs sont dans plus de trois secteurs, utiliser la coopération déléguée ou se retirer, en redéployant de façon responsable les fonds dans trois secteurs prioritaires ou dans le soutien budgétaire général, en évitant toute lacune dans l'aide
3. Accords de donateur principal pour chaque secteur pour réduire des coûts de transaction
4. Coopération/partenariat délégué
5. Assurer un soutien approprié des donateurs aux secteurs de priorité clés pour la réduction de la pauvreté; Au moins un donateur UE actif par secteur, maximum 3-5 donateurs UE actifs par secteur

Autres dimensions de complémentarité :

6. Reproduire ces pratiques au niveau régional
7. Les EM optent pour un nombre limité de pays prioritaires ; dans les pays non prioritaires, considérer la délégation
8. Se pencher sur le sort des pays « oubliés », souvent des pays en situation de fragilité
9. Analyser et étendre les domaines de compétence : la Commission développera plus avant son expertise et ses capacités dans les domaines où elle a un avantage comparatif, au niveau du pays, en conformité avec le processus de déconcentration et l'appropriation par les pays partenaires.
10. Progrès sur d'autres aspects de la complémentarité (instruments verticaux et transversaux)
11. *Principe général :* Approfondir les réformes de l'aide : structure décentralisée, motivations et redéploiement des ressources financières et humaines.

Contraintes : éviter l'impact négatif de la DdT sur les volumes et la prévisibilité de l'aide globale.

1.4 La structure de la boîte à outils de l'UE

Cette boîte à outils de l'UE peut être utilisée de différentes façons : comme un manuel pratique offrant différents points d'entrée sur des questions spécifiques, ou comme une introduction générale au concept de la division du travail. Le chapitre 2 fournit une vision globale de la situation de départ à la base du processus de division du travail. Le chapitre 3 se concentre sur les différentes étapes du processus de division du travail. Bien que celles-ci soient présentées dans un ordre particulier, cela ne signifie pas que ces étapes doivent toujours être suivies dans cet ordre.
Le chapitre 4 présente les questions spécifiques non liées à une étape particulière. Le chapitre 5 aborde le suivi et la communication d'informations sur le processus de division du travail.

Au sein de chaque chapitre, de brefs exemples sont présentés dans des encadrés. Vous trouverez des informations plus détaillées sur des exemples relatifs à différentes parties du monde, ainsi que des actions des donateurs non membres de l'Union européenne, dans le Compendium de la CE et de l'OCDE/CAD (2008) sur les meilleures pratiques de la division du travail.

2. LA SITUATION ACTUELLE

D'une manière générale, les efforts d'amélioration de la complémentarité et de la division du travail débutent, ou ont débuté, sur une base solide de la coordination de donateurs, bien que les pratiques de coordination varient de pays en pays et de secteur en secteur. Le partage d'informations est largement pratiqué. La coordination de la programmation, du suivi et de l'évaluation au sein des groupes de travail de donateurs au niveau (sub-) sectoriel devient une pratique de plus en plus courante. Des approches sectorielles, des financements en panier commun, des fonds fiduciaires, des stratégies pays communes et des cadres partenariaux (par exemple pour l'aide budgétaire) émergent de plus en plus. Dans maints pays, un mécanisme de coordination impliquant une coordination étendue des donateurs est déjà en place. Les processus de division du travail devraient se fonder sur ces mécanismes existants, et viser à faire participer des donateurs non membres de l'UE.

Néanmoins, dans beaucoup de pays, *la multiplicité des donateurs* demeure une cause importante de *fragmentation* et de chevauchement, et d'une charge organisationnelle et administrative lourde, menant à des coûts de transaction élevés, tant pour les pays partenaires que pour les donateurs. Dans certains pays, pas moins de 10 à 20 donateurs fonctionnent dans le même secteur (sans compter les Organisations Non Gouvernementales), chacun avec ses propres exigences en matière de programmation et de rapports et ses propres conditions spécifiques. Le temps et l'énergie investis dans l'organisation et l'administration (les « coûts de transaction ») diminuent la capacité disponible pour la mise en œuvre de l'aide et l'obtention de résultats en termes de développement.

La division du travail vise à réduire cette charge en rationalisant les flux d'aide et en créant des économies d'échelle. Elle va au-delà du partage d'informations, de la consultation et de la coordination. Elle ambitionne une vision commune, une prise de décision conjointe, une division du travail, et la complémentarité du travail en fonction de l'avantage comparatif de chaque donateur. Plusieurs exemples de DdT ou des étapes menant vers la DdT ont déjà émergé sous forme de programmation conjointe de l'UE, de stratégies communes d'assistance pays, de partenariats silencieux, etc. Ces initiatives ont, à différents niveaux et sous différentes formes, été coordonnées par les pays partenaires, parfois avec un soutien considérable des donateurs.

La situation est différente dans les pays « oubliés », des pays souvent dans un état de précarité ou de conflit ou sortant tout juste de cet état. Dans ces pays, le dialogue et la coordination entre les donateurs sont souvent moins organisés, et/ou la participation des pays partenaires dans la coordination est limitée ou absente. Le défi consiste à se préparer à un afflux coordonné de nouveaux donateurs.

Le cas des pays européens de voisinage est tout à fait spécifique. La politique européenne de voisinage et de partenariat (PEV) et les instruments de financement appropriés contiennent des dispositions spécifiques relatives à la programmation de l'aide de l'UE, au dialogue, à la mobilisation des avantages particuliers des États membres (par exemple par des programmes de jumelage), et à la coordination de la Commission. Dans l'application du Code, il sera tenu compte du cadre politique plus global et de la nature de la PEV.

Quels que soient les efforts déployés pour faire avancer la division du travail, il faut se rendre compte que ce n'est pas une fin en soi : *l'objectif de la division du travail est d'atteindre de meilleurs résultats de développement.*

3. LE PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DE LA DIVISION DU TRAVAIL

3.1 Travail initial sur la division du travail

L'expérience accumulée jusqu'à présent montre qu'il n'existe pas de moment optimal spécifique pour commencer les préparations en vue de la DdT. Des cas de bonne pratique montrent que différentes occasions ont été utilisées :

- Simultanément à la formulation d'un plan de développement national ou plan stratégique semblable, d'un nouveau document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), et de son plan de financement (cadre de dépenses à moyen terme). La rédaction du plan stratégique et la préparation de la division du travail pourraient même avoir lieu simultanément.
- Juste avant la tenue des tables rondes ou des groupes consultatifs, lors desquels les gouvernements présentent leurs plans stratégiques et sollicitent l'aide des donateurs.
- Pendant la mise en œuvre du plan stratégique.
- Au début d'une nouvelle période de programmation stratégique ou pendant le processus de revue d'un certain nombre de donateurs importants.
- Pendant le développement d'une stratégie commune d'aide quand les/des donateurs ont déjà une stratégie pluriannuelle en place.
- Quand, dans des situations de fragilité, suite à une aide humanitaire ad hoc, des programmes d'aide plus structurés sont mis en place et davantage de donateurs affluent.

Quel que soit le point de départ, le rôle et l'appropriation par le pays partenaire sont cruciaux. Cet aspect est examiné en détail dans le paragraphe 4.1.

Le démarrage du processus de division du travail au Mali :

- Il a commencé par une analyse commune de la situation politique, économique, sociale, et environnementale durant les préparations du Document de Stratégie Pays du 10e FED, comprenant le profil de gouvernance commun de l'UE et une matrice de donateurs commune de programmes d'aide par secteur.
- La coordination existante (pour l'aide budgétaire, l'enseignement et le secteur de la santé), et les partenariats silencieux entre certains donateurs de l'UE, ainsi que le plan commun d'action d'harmonisation des donateurs et du gouvernement se sont avérés une base solide pour la poursuite des travaux.
- Un séminaire a été organisé avec les donateurs, différents niveaux du gouvernement et la société civile pour expliquer le concept de DdT et pour développer une position commune sur le chemin à suivre. Les décisions sur la DdT sont en voie de préparation.

3.2 La préparation de la division du travail

Comme le montre la pratique, la préparation en vue de la DdT signifie généralement un passage par les étapes suivantes :

Évaluation de la situation actuelle

- Évaluation ou révision des bases pouvant conduire à une plus grande efficacité de l'aide, par exemple sous la forme d'un plan d'action d'harmonisation renforcée, d'une feuille de route ou d'un livre bleu qui expose les étapes prévues vers davantage d'harmonisation, de coordination et d'alignement des donateurs. De nouveaux efforts vers la complémentarité et la division du travail devraient s'insérer dans les processus en cours liés à l'ensemble des donateurs.
- Consultations avec le gouvernement sur la façon dont il dirigera et donnera forme au processus, le gouvernement étant impliqué dans toutes les étapes.

- Analyse de la participation financière existante des donateurs, et projection des engagements (estimés) par donateur pour le moyen terme au niveau national et intersectoriel, et à travers l'appui budgétaire général.

La feuille de route de l'UE pour une efficacité de l'aide renforcée au Cambodge

- Des réunions de coordination régulières ont mené à l'adoption de la « feuille de route de l'UE pour une efficacité de l'aide renforcée » qui a été partagée avec le gouvernement et d'autres partenaires de développement.
- Des retraites annuelles ont aidé à cimenter le réseau de donateurs de l'UE et leur engagement.
- Le Code de conduite de l'UE a été reflété dans la feuille de route révisée (avec le gouvernement), avec trois secteurs par partenaire de développement de l'UE et d'autres partenaires redéployant leur aide sous forme de partenariats « silencieux », d'une coopération déléguée, et/ou d'un soutien budgétaire. Au moins un partenaire de développement de l'UE dans chaque secteur stratégique ; d'autres redéploieront leur aide en fonction de leurs avantages comparatifs.
- Ensuite, le Code de Conduite de l'UE a servi de base pour les discussions entre les donateurs de l'UE sur leurs rôles respectifs en tant que donateur principal et sur leurs responsabilités en matière de coordination sectorielle.

Travaux d'amélioration de la division du travail

- Un calendrier convenu pour les différentes étapes peut être utile pour suivre le progrès et pour maintenir l'élan (et pourrait faire partie d'un plan ou d'une feuille de route actualisée pour l'harmonisation).
- Auto-évaluation par les donateurs de leur avantage comparatif par secteur.
- Comparaison et réconciliation de l'auto-évaluation de chaque donateur des avantages comparatifs par secteur avec celle faite par le pays partenaire et d'autres donateurs.
- Exploration par les donateurs et le pays partenaire des possibilités en matière de (davantage) de concentration sectorielle.
- Identification des critères de sélection du/des donateur(s) principal (-aux) par secteur.
- Définition des rôles des donateurs.
- Projection des rôles des donateurs dans un secteur selon les préférences de chaque donateur et pays partenaire.
- Négociations entre les donateurs sur la concentration sectorielle et les rôles à jouer.
- Implication des sièges des donateurs dans le processus de décision.
- Discussion avec le gouvernement (ministère ayant la responsabilité de la coordination de l'aide, Ministère des Finances, ministères sectoriels) sur les préférences en matière de concentration sectorielle et les rôles des donateurs.
- Implication d'autres parties concernées (société civile, autorités locales, Parlement).

Préparation de la division du travail en Éthiopie :

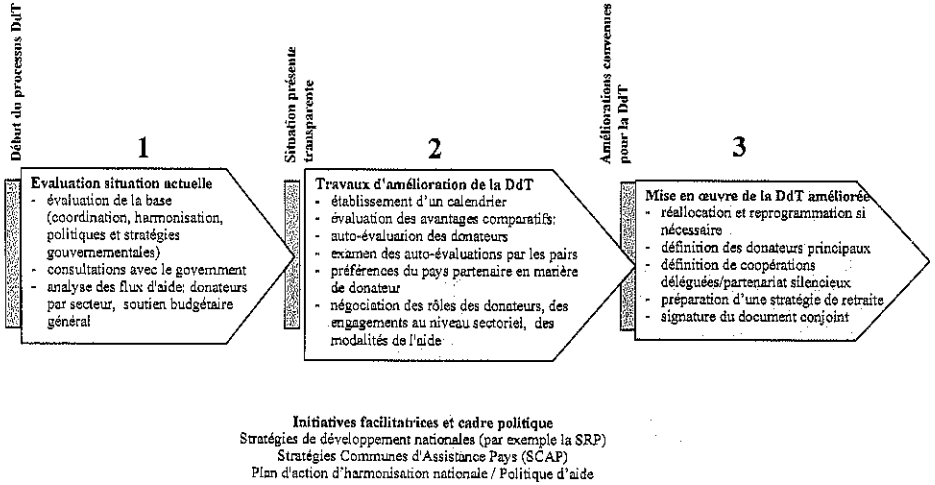
- Sensibilisation par la Délégation de la CE des autres donateurs et du Gouvernement au travers d'une série d'exposés et de présentations.
- Demande de mandats par la Délégation de la CE au Groupe d'aide au développement (composé des chefs de mission/agences de tous les principaux donateurs) pour l'établissement d'une équipe restreinte de division du travail afin de faire progresser la question.
- Recherche par l'équipe de division du travail (CE, aide irlandaise, USAID) d'autres expériences, politiques de donateur et analyses existantes sur le sujet.
- Notes de synthèse sur la recherche effectuée, propositions sur les rôles possibles et critères pour les donateurs principaux ; démarches futures et défis potentiels signalés sur un site web spécialisé (www.deleth.ec.europa.eu) et présentés aux chefs de mission.
- Élaboration et circulation d'un questionnaire pour identifier les avantages comparatifs et les donateurs principaux.

Mise en œuvre

- Rédaction d'une analyse conjointe du contexte pays (en recourant si possible aux analyses existantes).
- Rédaction d'une réponse conjointe des donateurs aux priorités et aux besoins du pays partenaire, sur base de la division du travail proposée.
- Atteinte d'un accord pratique et réalisable entre le gouvernement et les donateurs sur la DdT.
- Atteinte d'un accord sur une stratégie de retraite responsable (retraite progressive des secteurs non inclus dans les secteurs de concentration), sans créer un écart de financement.
- Recherche de partenaires pour une coopération déléguée/un cofinancement.
- Atteinte d'un accord sur les textes définitifs relatifs à l'analyse conjointe des pays et à la réponse conjointe des donateurs.
- Formalisation éventuelle d'un accord sur la DdT à travers la signature d'un document commun par le gouvernement et les donateurs participants (stratégie commune d'assistance, document de DdT, parfois avec un document de protocole d'accord).

Ces actions ne suivent pas nécessairement l'ordre chronologique ci-dessus. Certaines peuvent être faites simultanément et/ou peuvent être combinées. L'expérience montre que la mise en œuvre de la DdT est un processus graduel. Il va de soi que le gouvernement du pays partenaire participe à toutes les étapes, bien que le rôle prévu du gouvernement puisse être plus actif à certaines étapes qu'à d'autres. Ceci s'applique également à la participation d'autres parties concernées, qui peut varier selon les étapes et le contexte local (voir les paragraphes 4.1, 4.3 et 4.4).

Le tableau ci-dessous, basé sur GTZ (2008), présente un résumé des étapes et des éléments d'ordre général intervenant dans l'élaboration et la mise en œuvre des accords de division du travail.



3.3 Faire l'état du positionnement des donateurs

Généralement, faire l'état du positionnement des donateurs est une des premières étapes dans le processus de DdT, permettant de fournir des données précises sur l'attribution de l'aide dans le pays, au niveau des donateurs, des secteurs, des régions, etc. Les versions papier antérieures produites par les donateurs dans certains pays étaient établies de manière correcte, mais difficile à tenir à jour. Une base de données électronique, publiquement accessible et régulièrement actualisée, comme au Mozambique (www.odamoz.org.mz, voir encadré), au Nicaragua (www.odadata.eu/odanic) et en Éthiopie (www.deleth.ec.europa.eu), pourrait être un outil utile.

Inventaire des flux d'aide en Mozambique
L'ODAmoz est un nouvel outil électronique financé par l'UE qui fournit des informations sur l'aide publique au développement (APD) au Mozambique. ODAmoz fournit un inventaire détaillé des flux d'aide actuels et futurs. C'est une base de données accessible à tous par Internet. La fonction « élaborer votre propre rapport » facilite la recherche d'informations spécifiques à l'aide d'un ensemble de critères prédéfinis (le donateur, le secteur, le lieu, le statut du projet, le type de financement et les ODM). Cet outil fournit des tableaux et des cartes géographiques, propose des données détaillées sur la complémentarité de l'aide, et promeut la prévisibilité des flux d'aide. Il est maintenant géré par le gouvernement du Mozambique.

D'autres exemples sont l'étude sur la fragmentation de l'aide de l'OCDE/CAD, avec le soutien de la CE (www.oecd.org/CAD), et les systèmes TI nationaux créés par la Development Gateway Foundation (www.dgfoundation.org) avec le concours de la Banque mondiale et le PNUD (www.aida.developmentgateway.org). Certains pays partenaires pourraient avoir leur propre outil, qui pourrait être utilisé et amélioré.

Cet inventaire est très important pour comprendre la situation actuelle avant de prendre des décisions sur des flux d'aide futurs. Les informations fournies par l'inventaire devraient, dans la mesure du possible, porter un regard sur le futur de sorte que les donateurs puissent prévoir la DdT (les appuis financiers et les rôles des donateurs) sur base des prochains flux de fonds sur 3-5 ans. Voir également le paragraphe 3.7 sur la question associée des définitions sectorielles.

3.4 Analyse des avantages comparatifs

Le Code de Conduite de l'UE indique que « *l'avantage comparatif d'un donateur donné devrait être auto-évalué, approuvé par le gouvernement partenaire et reconnu par les autres donateurs* ». Il énonce également la nécessité d'éviter d'avoir des secteurs orphelins et le besoin d'un engagement à long terme (sur 5-7 ans minimum).
Le code mentionne également un nombre de critères généraux pour l'analyse des avantages comparatifs :

- La présence sur le terrain,
- La connaissance du pays, du secteur ou du domaine,
- La confiance des gouvernements partenaires et des autres donateurs,
- L'expertise technique et la spécialisation du donateur,
- Le volume d'aide, au niveau du pays ou du secteur,
- La capacité d'aborder des politiques ou des secteurs nouveaux ou tournés vers l'avenir,
- La capacité de réagir rapidement et/ou la prévisibilité à long terme,
- L'efficacité des méthodes de travail, des procédures et la qualité des ressources humaines,
- Les résultats relativement meilleurs,
- Le coût inférieur par rapport aux autres donateurs pour un niveau de qualité satisfaisant,
- L'acquisition d'une expérience et de capacités nouvelles en tant que donateur émergent.

S'ajouteraient à cette liste non exhaustive des critères spécifiques et d'une importance particulière pour le pays partenaire, tel que la durée de l'engagement dans un secteur, et des compétences très spécifiques. Les donateurs les plus petits/émergents devraient avoir l'opportunité d'acquérir de l'expérience (voir également le paragraphe 3.5).

Il n'existe aucun cadre généralement convenu pour la détermination des avantages comparatifs des donateurs. Au niveau du pays, les donateurs ont parfois développé un outil d'évaluation.

L'évaluation des avantages comparatifs en Ouganda, en Zambie et en Éthiopie
En Ouganda, *un questionnaire* a été utilisé pour demander, à chaque donateur intéressé à participer à la stratégie commune d'assistance pays (UJAS), d'évaluer ses propres avantages comparatifs à l'aide d'une liste de critères. L'étape suivante était l'examen des réponses par les groupes de travail sectoriels et les ministères sectoriels.
En Zambie, les donateurs ont également été invités à auto-évaluer leurs avantages comparatifs et à se positionner dans les secteurs. Les résultats n'étant pas satisfaisants, les donateurs ont accepté de repenser les réponses. Les ministères sectoriels ont également été invités à donner leur point de vue.
En Éthiopie, les donateurs ont également utilisé un questionnaire d'auto-évaluation (www.deleth.ec.europa.eu) comme étape vers la préparation de la division du travail.

Cette auto-évaluation pourrait être suivie par une discussion entre les donateurs sur la façon dont chacun perçoit l'avantage comparatif des autres. En outre, le gouvernement, le ministère de coordination de l'aide ainsi que les ministères sectoriels pourraient être invités à donner leur avis, se basant non seulement sur les volumes d'aide (comme ils ont tendance à le faire) mais également sur tous les critères ci-dessus. Les chevauchements dans les secteurs populaires devraient être évités en s'assurant qu'aucune lacune n'apparaît dans les secteurs dits « difficiles ».

237

3. 5. Rôles des donateurs

Le Code de Conduite de l'UE mentionne les différents rôles de donateur : principal, actif, mandant, en retrait/en redéploiement. Les rôles précis peuvent varier selon les besoins locaux. Dans la pratique, jusqu'à présent, un certain nombre de caractéristiques communes ont émergé au niveau sectoriel pour chaque rôle de donateur :

a) Le donateur principal .....
- Est la liaison principale avec le gouvernement en matière de dialogue politique et de plaidoyer.
- Parle au nom d'autres donateurs (actifs et mandants) dans un secteur (ou thème).
- Peut agir au nom d'un autre donateur (le donateur mandant).
- Partage des renseignements appropriés avec d'autres donateurs.
- Établit un consensus parmi les donateurs et/ou mentionne les positions et vues divergentes dans son dialogue avec le gouvernement.
- Coordonne les travaux, la création de rapports, le suivi et l'évaluation conjoints des donateurs.
- Aura un rôle adapté aux besoins et circonstances locaux spécifiques.
- Jouit d'un mandat substantiel et de la confiance du gouvernement et des autres donateurs.
- Pourrait juger utile d'avoir des termes de référence sur son rôle de donateur principal.
- Pourrait juger pratique de partager la charge de travail dans certains cas.
- Pourrait être assisté par des donateurs ayant une compétence dans un certain créneau.
- Doit s'assurer de l'adéquation de la capacité en temps et en ressources humaines pour la tâche.
- N'est pas nécessairement le donateur fournissant le plus grand volume d'aide.

Pour les aspects organisationnels pratiques, voir le paragraphe 3.6.

b) Le donateur actif .....

- Participe au dialogue politique dans le secteur (parmi les donateurs pour se mettre d'accord sur la ligne à prendre avec le gouvernement).
- Est représenté par le donateur principal dans le dialogue avec le gouvernement.
- Dirige ses propres activités dans le secteur.
- Peut agir au nom d'un autre donateur (le donateur mandant).
- Peut avoir un rôle de coordination sur des thèmes spécifiques (thèmes transversaux ou sous-sectoriels, niches) importants du secteur, agissant ainsi comme assistant du donateur principal.

c) Le donateur mandant (ou partenaire silencieux) ....
- Fournit seulement une aide financière aux activités sectorielles.
- En général, ne participe pas au dialogue et au suivi, sauf peut-être aux moments stratégiques (tels que les revues annuelles sur la performance du DSRP). Un donateur silencieux peut parfois être légèrement plus visible dans le pays partenaire.
- Délègue à un autre donateur (actif ou principal) qui agit en son nom pour l'administration des fonds et le dialogue relatif à la politique sectorielle avec le gouvernement.
- Pourrait décider de devenir un donateur mandant pendant une période de transition dans le cadre de sa stratégie de retraite.

d) Le donateur sortant/en redéploiement ..... (Voir paragraphe 3.10)
- Éliminera progressivement son aide au secteur.
- Pourrait redéployer son aide dans un autre secteur.
- Dans les deux cas, les besoins en ressources humaines pourraient en être affectés.

Une matrice, basée sur un inventaire des flux d'aide (voir paragraphe 3.3) pourrait s'avérer un outil utile pour réaliser un inventaire des rôles des donateurs.

3.6 Critères de sélection pour le donateur principal

Il n'existe pas de critères de sélection clairement définis pour la sélection d'un donateur principal dans un secteur. En principe, le donateur principal aura un avantage comparatif dans ce secteur particulier, s'engage à maintenir sa présence dans le moyen terme (voir paragraphe 3.4), et sera bien placé pour remplir le rôle (voir paragraphe 3.5). Le donateur principal peut être seul, ou pourrait partager la tâche avec un ou deux donateurs actifs.

Un donateur peut être « le donateur principal » pour une période limitée : un système de rotation annuelle pourrait être mis en place ; toutefois, en termes de continuité et de spécialisation, il semble préférable de garder le rôle de donateur principal sur une plus longue période, idéalement toute la période sur laquelle s'étend la stratégie de réduction de la pauvreté ou une stratégie semblable du pays partenaire. Un système de rotation pourrait se fonder sur un modèle de « troïka » des donateurs principaux sortants, actuels et futurs.

D'une part, le rôle de « donateur principal » donne du prestige et de la visibilité, et peut renforcer la réputation si le travail est bien fait. D'autre part, si les tâches ne sont pas bien réalisées, la réputation peut en souffrir. Ainsi, les donateurs qui se proposent pour un rôle de « donateur principal » devraient être conscients du fait que le rôle amène une charge de travail et une responsabilité supplémentaires considérables, et n'est pas sans risque. L'acquisition du titre « donateur principal » constitue un engagement et une responsabilité importants plaçant de fortes exigences sur le personnel politique du secteur concerné, ainsi que les chefs de mission et le

personnel de soutien. Il est donc impératif d'avoir suffisamment de capacité disponible et, le cas échéant, un complément de capacité externe (voir également le par. 3.5).

3.7 Définitions des secteurs

Selon le Code de Conduite de l'UE, « l'appréciation de ce qui constitue un secteur, qu'elle soit intuitive ou documentée, devrait s'opérer avec souplesse, au niveau du pays partenaire et coïncider avec la définition établie par celui-ci », et il y a lieu d'éviter, dans la mesure du possible, la fragmentation des secteurs.

Les définitions sectorielles nationales varient selon les secteurs définis par le gouvernement dans sa stratégie de développement ou de réduction de la pauvreté. Les définitions sectorielles peuvent être *très larges*, couvrant un vaste domaine (le « développement humain »). Dans ce cas, la concentration sur un nombre limité de secteurs sera relativement facile. Mais elle n'aura pas un impact important sur l'efficacité de l'aide puisque l'aide restera dispersée sur une grande variété d'activités, et la complémentarité ne s'appliquera qu'à un niveau hautement agrégé. Les définitions sectorielles peuvent également être *très étroites*, couvrant pratiquement le même domaine qu'un projet (le « soutien aux élections »). Cela compliquera la concentration sur trois secteurs et peut laisser certains secteurs dépourvus de fonds.

Les donateurs peuvent proposer de préciser les secteurs nationaux. Il peut être utile de diviser des secteurs très vastes, ou de regrouper des petits secteurs afin de faciliter les discussions sur la concentration sectorielle. Les critères pourraient être la présence d'une stratégie sectorielle, d'une division fonctionnelle pour un budget sectoriel et d'un ministère sectoriel[2].
En ce qui concerne l'envergure raisonnable d'un secteur, il peut être utile de faire référence au standard de l'OCDE/CAD (code à 3 chiffres) utilisé par les donateurs et les pays partenaires pour documenter les flux d'aide (www.oecd.org). (La base de données ODAmoz, voir paragraphe 3.3, fournit un exemple de l'application des définitions de l'OCDE/CAD).

3.8 Thèmes transversaux

Dans les stratégies de certains pays partenaires, les thèmes transversaux sont définis comme un secteur, et devraient être traités en tant que tel. Dans d'autres, ils sont considérés comme thèmes transversaux devant être intégrés dans les secteurs. La question qui se pose est de savoir comment s'assurer que les thèmes transversaux comme l'égalité des sexes, la durabilité environnementale, les droits de l'homme et le VIH/SIDA sont convenablement couverts dans l'exercice de la DdT.

Certaines suggestions sont faites dans Aide Irlandaise (2008) :
- ✓ Rebaptiser ces questions « questions politiques prioritaires » pour éviter leur marginalisation.
- ✓ Assurer l'analyse appropriée de la pertinence de chaque question politique prioritaire dans tous les secteurs/piliers/domaines de la stratégie de réduction de la pauvreté du pays partenaire, y compris la croissance économique.
- ✓ Améliorer la couverture de ces questions politiques prioritaires dans l'analyse, le suivi et les évaluations de performance, en se concentrant également sur les résultats associés à ces questions.
- ✓ Partager les innovations et les approches prometteuses associées aux questions politiques prioritaires dans le cadre de la division du travail.
- ✓ S'associer à d'autres acteurs concernés.

[2] OECD/DAC (2005b)

L'intégration pourrait être assurée en nommant un donateur principal pour un domaine politique prioritaire particulier dans chaque secteur, et en informant le donateur principal pour chaque secteur sur les aspects transversaux.

3.9 Renforcement de la concentration sectorielle

Afin d'intensifier la concentration sectorielle, la réduction du nombre de secteurs par donateur individuel constitue la première priorité dans la recherche d'une solution structurelle au chevauchement et à la fragmentation de l'aide. La coopération déléguée/le cofinancement pourrait faire partie d'une solution à court terme (voir paragraphe 4.6).

Un maximum de trois secteurs
Le Code de Conduite de l'UE demande aux donateurs de l'UE de concentrer leur aide active à un pays partenaire sur un maximum de trois secteurs, en fonction de l'avantage comparatif du donateur dans un secteur, la définition sectorielle étant basée sur celle du pays partenaire. L'aide budgétaire générale, l'aide à la société civile et les programmes pour la recherche et l'enseignement, plus spécifiquement les bourses, sont considérés comme supplémentaires et ne comptent pas comme secteurs.

Le Code de Conduite de l'UE précise que dans un nombre limité de cas, lorsque les donateurs sont confrontés à une réduction significative de la couverture des secteurs, ils peuvent relever ce plafond et s'engager dans plus de trois secteurs, en tenant pleinement compte des vues du pays partenaire, des questions négligées et qui revêtent une importance particulière, ainsi que d'un calendrier réaliste autorisant toute modification de leurs programmes par pays. Cela pourrait par exemple se produire dans les pays soutenus par très peu de donateurs et ayant des besoins variés dans différents secteurs, tels que les pays en situation de précarité ou sortant tout juste de cette situation.

Pendant la programmation
La concentration sectorielle est une question de programmation. Actuellement, les périodes de programmation des donateurs diffèrent en termes de date de démarrage et de durée. Cela signifie que les discussions sur l'intensification de la concentration sectorielle seront souvent menées au moment où certains donateurs seront en train d'élaborer leur programmation stratégique pour la période suivante, tandis que d'autres auront déjà entamé l'étape de mise en œuvre. La flexibilité en matière d'adaptation des stratégies pluriannuelles pendant leur mise en œuvre sera un atout considérable. Un calendrier des périodes de programmation par donateur pourrait également s'avérer utile.

Préparation de la concentration sectorielle en Zambie
La Stratégie d'assistance commune pour la Zambie (JASZ) est alignée sur le cinquième plan de développement national (FNDP) 2006-2010 et son cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Le Document de Stratégie Pays du 10ème FED (2008-2013) est aligné sur les priorités et les besoins identifiés dans le FNDP et la JASZ.

Pendant la mise en œuvre des Documents de Stratégie Pays
En appliquant les procédures de la CE, la programmation pluriannuelle actuelle indique une concentration sur deux domaines focaux, et un domaine non focal couvrant différentes activités, et demande davantage de concentration sur un ou deux secteurs dans chaque domaine. Il existe des

opportunités d'augmentation de la concentration et de la DdT, particulièrement dans les pays affichant un niveau élevé de chevauchement de donateurs au niveau des secteurs. En fonction de l'envergure des propositions de concentration, celles-ci peuvent être mises en avant pendant la revue opérationnelle annuelle (RAO) ou la revue à mi-parcours (RMP)[3]. Une proposition d'établissement d'un partenariat de coopération déléguée avec un État membre devra être mentionnée dans le Plan Annuel d'Action (PAA).

En plus des considérations sur l'efficacité de l'aide, des considérations liées à l'efficacité interne (procédures, capacité en ressources humaines, présence dans le pays, etc.) peuvent également jouer un rôle.

3.10 Une stratégie de retraite responsable

Il est évident que le donateur devrait consulter le gouvernement et les autres donateurs concernant ses intentions. Suite à la DdT, l'aide ne devrait pas cesser du jour au lendemain ; les projets et les programmes se termineront progressivement en fonction de leur date de clôture prévue ou à toute autre date convenue par les parties contractuelles. Le donateur sortant devrait s'assurer que, dans le cas où les besoins du pays n'ont pas diminué, son volume total d'aide au pays ne soit pas réduit, de sorte que toute ressource libérée par le retrait d'un secteur soit utilisée pour augmenter l'aide dans ses secteurs de concentration, ou là où les circonstances le permettent, pour augmenter l'aide budgétaire générale. Alternativement, le donateur sortant peut se défaire d'un rôle actif dans le suivi et le dialogue, mais peut souhaiter maintenir une aide financière au secteur. Dans ce cas, un cofinancement, un partenariat silencieux ou une coopération déléguée avec un donateur qui reste actif dans le secteur peut représenter une solution appropriée (voir paragraphe 4.6).

L'essentiel est que lorsqu'un donateur se retire progressivement d'un secteur dont les besoins n'ont pas diminué, l'appui apporté dans ce secteur spécifique ne diminue pas, c'est-à-dire qu'un autre donateur prenne le relais ou que le retrait soit compensé par l'aide budgétaire générale.

4. QUESTIONS SPÉCIFIQUES LIEES A LA MISE EN OEUVRE DE LA DIVISION DU TRAVAIL

4.1 Le rôle du gouvernement du pays partenaire

Le rôle moteur du gouvernement du pays partenaire, l'appropriation et l'alignement sur les politiques du gouvernement, le processus de planification et le cycle budgétaire sont tous des éléments clés du Code de Conduite de l'UE. Plus particulièrement, le gouvernement du pays partenaire est censé :

- définir les priorités nationales (à travers d'une stratégie de réduction de la pauvreté et d'un cadre de dépenses à moyen terme ou d'une stratégie et d'un budget de développement similaires),
- s'assurer que les acteurs concernés sont impliqués, tels que les acteurs non étatiques (les ONG, le secteur privé), les autorités locales, le parlement, etc.

Toutefois, pour les gouvernements des pays partenaires, l'appropriation et la direction d'un processus de DdT peuvent être moins évidentes. Peut-être ont-ils eu moins de temps pour

[3] De plus amples détails seront fournis dans les lignes directrices.

internaliser les objectifs, et ses implications. Par conséquent, dans les cas où le pays partenaire n'a pas encore pris le devant, ou n'est pas encore prêt à prendre le devant, celui-ci devrait être impliqué dès que possible dans tout processus de DdT démarré par les donateurs.

Les conditions préalables

L'ODI (2006) mentionne cinq conditions préalables – des conditions facilitatrices et non des prérequis – pour que les gouvernements bénéficiaires jouent un rôle moteur dans leurs relations avec les donateurs :

- Un environnement macroéconomique et de croissance favorable.
- Un engagement ouvert et franc entre les donateurs et les bénéficiaires promouvant la confiance mutuelle.
- Un engagement envers la réforme et/ou le renforcement des institutions publiques (particulièrement la gestion des finances publiques).
- Une volonté politique et un engagement forts de la part du gouvernement bénéficiaire pour diriger l'agenda de développement et s'approprier le processus de développement.
- Des mécanismes de responsabilité mutuelle (les donateurs évaluant la performance du pays, le gouvernement évaluant le comportement des donateurs).

Le respect des droits de l'homme et de l'État de droit font aussi partie des conditions préalables.

Les bénéfices attendus pour les pays partenaires

Les bénéfices pour les pays partenaires varieront d'un pays à l'autre. Un gouvernement partenaire au début de son terme, lorsqu'il peut également compter retirer certains avantages, peut montrer davantage d'intérêt qu'à la fin de son terme, lorsque tout acquis sera pour ses successeurs. Les bénéfices seront également liés à la capacité institutionnelle, à la volonté politique, et aux niveaux de dépendance de l'aide et des flux d'aide. Pour des pays fortement dépendants de l'aide, moins développés et à faible revenu, la réduction des coûts de transaction de l'aide peut faire une grande différence. En revanche, pour les pays à revenus moyens non dépendants de l'aide, la réduction des coûts de transaction aura une importance moindre. Pour les pays partenaires ne recevant pas suffisamment d'aide, une diversification des flux d'aide peut être prioritaire sur la rationalisation de l'aide par donateur ; néanmoins, la complémentarité reste une question importante.

Lors d'une conférence sur la DdT à Pretoria, organisée par l'Allemagne en février 2008 pour le compte du groupe de travail de l'OCDE/CAD, l'Ouganda, le Sénégal, le Burkina Faso, la Zambie, et le Bangladesh ont déclaré que l'intensification de l'efficacité et de la DdT (selon les conditions des pays partenaires) était leur première priorité.

Quelques exemples des bénéfices potentiels pour le gouvernement du pays partenaire :

- Des coûts de transaction réduits : une réduction de la charge pesant sur les administrations due aux exigences organisationnelles et administratives extrêmement complexes des donateurs, avec de multiples conditions et exigences en matière de création de rapports, laissera davantage de temps disponible pour mettre en œuvre l'aide et obtenir des résultats de développement.
- L'engagement des donateurs envers les pays partenaires sur la DdT offre des opportunités d'amélioration de l'alignement.
- Un lien plus rationnel entre l'aide des donateurs et les priorités et besoins sectoriels du pays.
- Une meilleure orientation en matière de planification et de résultats, en s'éloignant des conditionnalités traditionnelles pour aller vers des résultats de développement et des

principes mutuellement convenus, compatibles avec les stratégies de développement nationales.
- Des procédures simplifiées (analyse, suivi et évaluation conjointe).
- Assistance technique mieux coordonnée pour le renforcement des capacités, en accord avec les stratégies de développement nationales.
- Davantage de prévisibilité sur les flux d'aide et davantage de transparence sur les aides financières ou le manque d'aide financière par secteur.
- Une meilleure utilisation des ressources, évitant la duplication et le chevauchement des efforts des donateurs.
- Moins d'interactions entre les différents donateurs et les partenaires.
- Une orientation plus stratégique du dialogue politique.
- Des économies d'échelle.

Les risques perçus

Les pays partenaires peuvent avoir des appréhensions sur les points suivants :
- ✓ L'approche commune des donateurs conduisant les donateurs à agir ensemble, et donc à imposer plus fortement leurs points de vue, réduisant de ce fait la flexibilité, et augmentant le caractère conditionnel.
- ✓ L'intensification de la coordination des donateurs et de l'alignement, apportant davantage d'influence au ministère qui coordonne l'aide extérieure (souvent le Ministère des Finances), aux dépens des ministères sectoriels.
- ✓ Les avantages ou inconvénients perçus aux niveaux centraux et décentralisés du gouvernement, tels que la perte d'interface avec les différents donateurs.
- ✓ Le risque de perte de l'aide pour un pays ou un secteur particulier.
- ✓ La capacité exigée pour diriger un processus de DdT.

Ces aspects particuliers peuvent être abordés dans différents types de dialogues francs et ouverts avec le gouvernement, au niveau technique et au niveau politique. Une approche inclusive avec la participation précoce des différents services du gouvernement peut aider à surmonter cette appréhension. Un séminaire avec les donateurs et le gouvernement (le Ministère des Finances, les ministères sectoriels, aux niveaux centraux et décentralisés) peut contribuer à l'échange de vues et au développement d'une vision commune.

Le renforcement des capacités du gouvernement du pays partenaire

Puisque la capacité du gouvernement à diriger le processus est parfois limitée, il peut – selon le contexte du pays – être utile de fournir une aide technique. Selon le Code de Conduite de l'UE, les donateurs peuvent encourager et aider le pays partenaire à assumer sa responsabilité de coordination et de préparation de la DdT. Un soutien peut aider le gouvernement à s'approprier progressivement le processus et en assumer la direction. Une assistance technique (AT) peut être fournie pour des tâches spécifiques ou pour un soutien général pendant tout le processus de DdT. Œuvrer en tandem avec le gouvernement peut également aider à bâtir une confiance mutuelle.

Le renforcement des capacités au Mali
Au Mali, les donateurs ont créé un "Pool Technique" avec une assistance technique en vue d'organiser des réunions et d'effectuer une étude sur les flux d'aide, le positionnement des donateurs, les systèmes de programmation du donateur, fournissant ainsi une aide importante au secrétariat du gouvernement récemment créé pour la coordination des donateurs.

Les politiques d'aide des pays partenaires

Certains pays partenaires ont exprimé par écrit leurs souhaits concernant l'aide extérieure dans un document sur la politique d'aide. Il s'agit d'un moyen utile pour clarifier les attentes du gouvernement vis-à-vis des donateurs. D'autres pays partenaires ont peut-être inclus cet aspect dans leur stratégie de réduction de la pauvreté ou plan de développement. D'autres pays partenaires peuvent encore exprimer leurs attentes en matière d'aide pendant le processus de DdT.

Les politiques d'aide des gouvernements de Tanzanie et de Zambie
La stratégie conjointe d'aide pour la Tanzanie 2006 (JAST) constitue un cadre à moyen terme pour diriger la coopération au développement entre le gouvernement et les partenaires de développement (PD). Il examine l'alignement des PD sur les stratégies et les processus nationaux, le développement des capacités nationales, le rôle des acteurs non étatiques, les attentes en matière de DdT, les instruments et accords de financement, et le dialogue.
La politique et stratégie d'aide 2005 pour la Zambie est un document semblable, qui couvre des domaines supplémentaires comme les marchés publics et les stratégies de surveillance et de responsabilité financière.

4.2 La division du travail dans une situation de fragilité

Les situations de fragilité constituent un défi important qui menace le développement durable et la paix. L'UE devrait utiliser de manière plus efficace la gamme complète des instruments politiques existants de l'UE et des instruments d'action externes pour adresser de façon cohérente et ponctuelle les situations de fragilité dans les pays partenaires. Dans le contexte de l'efficacité de l'aide, cela exige une réponse appropriée.

La DdT peut s'avérer efficace dans des pays soutenus par un grand nombre de donateurs. Il en va de même dans les pays en situation de conflit ou qui en sortent. Dans une situation où peu de donateurs de l'UE sont présents, il est important que l'aide de l'UE soit visible et que les donateurs soient bien coordonnés et parlent d'une seule voix. Cela peut inciter d'autres donateurs à soutenir le pays et contribuer à une complémentarité de l'aide des nouveaux donateurs, évitant ainsi la nécessité de rationaliser les programmes d'aide pendant leur mise en œuvre. En outre, dans les situations de fragilité, la capacité du gouvernement à gérer l'aide est généralement assez limitée, ce qui nécessité encore davantage de réduire la charge sur le gouvernement.

Des projets pilotes ont démarré dans un certain nombre de pays[4], visant à améliorer la cohérence entre les différents instruments, ainsi que la coordination et la complémentarité des actions des donateurs. Cela implique des évaluations conjointes des donateurs sur les causes du conflit, de la fragilité et de l'insécurité, une stratégie de réponse conjointe des donateurs conformément aux besoins et priorités du pays partenaire, une meilleure utilisation des instruments financiers existants et la recherche de manières plus flexibles pour financer la phase de récupération précoce.

Les principes de l'OCDE/CAD (2007) relatifs à l'engagement international dans les États fragiles et dans les situations précaires (2007) donnent un cadre clé pour l'efficacité de l'aide dans ces environnements difficiles.

[4] Burundi, Guinée, Haïti, Sierra Leone, Timor-Leste et Yémen.

Le Programme d'Action d'Accra (2008) engage les donateurs à mettre au point des modalités de financement souples et rapides, et à conduire des évaluations conjointes de la gouvernance et de la fragilité dans des situations de fragilité et de conflit.

La coordination de l'aide dans une situation de fragilité – le cas du Burundi
Les Conclusions du Conseil Européen (2007) sur la fragilité demandent que la CE acquière de l'expérience en testant la réponse de l'UE aux situations de fragilité dans des cas pilotes. Le Burundi est l'un de ces cas pilotes. Le but est de contribuer plus efficacement au maintien du cessez-le-feu et de faire évoluer la situation vers une paix durable, qui facilitera la réponse aux besoins de développement du pays. Il s'agit d'augmenter la visibilité de l'action européenne et contribuer ainsi à un « dividende de paix », par une réponse européenne plus structurée sur le terrain, une utilisation plus efficace de la capacité limitée des donateurs. Cette coordination de l'aide de l'UE pourrait également agir comme catalyseur pour d'autres donateurs.

4.3 L'implication d'autres parties concernées

Le gouvernement du pays partenaire devrait également veiller à ce que toutes les parties concernées compétentes soient incluses, tels que les acteurs non étatiques (les organisations non gouvernementales (ONG), le secteur privé, les organisations patronales, les syndicats, le monde universitaire), le parlement et les autorités locales, étant donné que ceux-ci jouent un rôle important dans l'atteinte des ODM en soutenant l'infrastructure sociale et les services sociaux et en améliorant le dialogue entre les citoyens, leurs communautés, la société civile et le secteur privé. En tant que partie active de l'architecture d'aide internationale, les organisations de la société civile doivent être engagées dans les discussions générales sur l'efficacité de l'aide et, au niveau du pays, dans le cadre du processus de DdT. Les donateurs peuvent encourager et soutenir ce processus.

4.4 L'inclusion d'autres donateurs

L'approche proposée dans le Code de conduite de l'UE n'est pas restreinte aux donateurs de l'UE. D'autres donateurs pourraient souhaiter utiliser la même approche pour contribuer au processus. Un *processus sans exclusive* est important. Pour que la DdT ait un impact réel sur les coûts de transaction du pays partenaire, il faut un volume important de donateurs. Lorsqu'un grand nombre de donateurs de l'UE sont présents, un processus de l'UE peut déjà faire la différence, mais en général plus le nombre de donateurs est grand, plus l'impact est important. Cela ne signifie pas que le dénominateur commun le plus faible détermine le rythme du processus. Les donateurs plus ambitieux peuvent aller de l'avant tandis que d'autres donateurs s'engagent à avancer à leur propre rythme. Par exemple, ces derniers pourraient participer aux missions conjointes de suivi mais ne pas encore être prêts à se retirer d'un ou de plusieurs secteurs.

Un processus de DdT avec un nombre réduit de donateurs (partageant les mêmes vues) sera plus facile à organiser. Mais le désavantage sera que l'impact sur la réduction des coûts de transaction sera réduit, et les donateurs qui ne participent pas contourneront les dispositions de la DdT.

Le défi consiste également à déterminer comment faire participer de nouveaux donateurs, tels que la Chine, le Brésil, l'Indonésie, les fonds arabes, ainsi que les fondations privées et les fonds verticaux – qui ne sont généralement pas représentés au niveau local – à ces exercices, sachant que certains de ces flux d'aide sont très importants.

Le 3ème Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide tenu à Accra a contribué à augmenter la sensibilisation des donateurs non traditionnels. Des projets de principes sur la division du travail au niveau national ont été préparés pour être discutés lors d'une table ronde par un groupe de travail de l'OCDE/CAD sur la rationalisation de l'aide et la stimulation de la complémentarité, conjointement avec quelques pays partenaires, dans le cadre de la réunion d'Accra.

Les stratégies communes d'aide pour la Zambie, la Tanzanie, le Kenya, l'Ouganda, le Ghana et le Mali sont des exemples d'inclusion d'un grand nombre de donateurs, dont la Commission, les États membres de l'UE, la Norvège, la Banque mondiale, l'ONU et la Banque Africaine de Développement. D'autres stratégies communes d'aide sont actuellement plus restreintes, par exemple en Sierra Leone (CE et DFID — visant à s'étendre pour inclure d'autres donateurs).

Dans ce contexte il convient de noter qu'à ce jour, un total de 162 pays et organisations ont signé la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (cf. annexe 2).

Programmation commune de l'UE et initiatives multi donateur

L'objectif clé de la programmation conjointe de l'UE (à travers les documents de stratégie pluriannuels, comme envisagé dans le Cadre Commun pour les Documents de Stratégie Pays[5]) est l'amélioration de l'efficacité de l'aide par l'adoption d'une approche plus focalisée et plus collaborative de la programmation stratégique de l'UE en vue de réduire les coûts de transaction pour le gouvernement. Les Stratégies Communes d'Assistance Pays multidonateur (SCAP) cherchent également une réponse commune aux besoins et priorités des pays partenaires, chaque donateur se concentrant sur les secteurs spécifiques où il jouit d'un avantage comparatif.

La taille, la forme et le champ d'application d'une SCAP peuvent varier d'un pays à l'autre. L'ampleur de la collaboration des donateurs peut aller d'une analyse et un diagnostic conjoints du contexte du pays à l'adoption d'un document commun incluant une analyse conjointe, une réponse conjointe – avec DdT, ou DdT en préparation –, des cadres de résultats conjoints et un suivi conjoint.

Programmation conjointe de l'UE et stratégies communes d'assistance pays (JAS/SCAP)
Certaines stratégies communes d'assistance pays incluent la participation de la CE et des EM : Ghana (GJAS), Kenya (KJAS), Mali (SCAP), Tanzanie (JAST/Document commun de programmation des partenaires de développement), Ouganda (UJAS), Viêt Nam, Zambie (JASZ).
Des cadres conjoints de programmation de l'UE ont été utilisés en Afrique du Sud, Somalie et Haïti.

Le soutien multidonateur à un plan de développement national (JAS/SCAP) et la programmation conjointe pluriannuelle pour la rédaction des documents de stratégie pays (DSP) au niveau de l'UE sont censés être complémentaires. Le JAS/la SCAP et le DSP ne sont pas deux systèmes compétiteurs mais des processus qui ont le potentiel de se renforcer mutuellement. Il est possible que ces processus ne soient pas synchronisés. Le processus JAS/SCAP nourrira la programmation de l'UE ou, si la programmation de l'UE a lieu plus tôt ou simultanément, elle enrichira un exercice multidonateur pour la rédaction d'un JAS/une SCAP.

5 Le CFCSP a d'abord été appliqué dans les pays ACP pour la programmation du 10ème FED (2008-2013). Les pays non-ACP, financé du Budget sous l'Instrument pour La Coopération au Développement 2007-2013, ont commencé leur programmation avant l'adoption de CFCSP mais ont travaillé selon les mêmes grands principes. La revue mi-parcours offre davantage de perspectives pour la programmation commune.

Intégration de la JAS dans la programmation du FED
Le DSP pour le 10ème FED pour la Tanzanie inclut, dans la partie sur le diagnostic du pays, le résumé de l'analyse du contexte du pays bénéficiaire de la JAS, avec le document complet de la JAS joint en annexe. Ainsi, le format commun pour les documents de stratégie a été utilisé d'une manière flexible, ce qui a amélioré la complémentarité des donateurs.

4.5 Motivations et défis pour les donateurs

Comme indiqué dans le Compendium on Good Practices on Division of Labour de la CE et de l'OCDE/CAD (2008) (compendium des bonnes pratiques en matière de division du travail), certains EM de l'UE pratiquent déjà la DdT au niveau national sous différentes formes et à différents niveaux. Même si de bons exemples existent au niveau projet, les véritables gains pour le pays se feront au niveau sectoriel. Les éléments motivants et les défis les plus importants sont résumés ci-dessous.

Les éléments motivants

- ✓ L'appropriation par le pays partenaire, une attitude proactive, une volonté politique claire.
- ✓ De véritables préoccupations au sujet des vrais coûts de transaction pour les pays partenaires causés par une multiplicité de donateurs, de fonds fiduciaires, de fonds globaux etc. dans le développement international.
- ✓ La recherche d'une cohérence politique.
- ✓ Une volonté politique solide des donateurs aux plus hauts niveaux et le partage des mêmes vues (UE, pays nordiques).
- ✓ La qualité de la gestion des finances publiques.
- ✓ Des rendements d'échelle croissants.
- ✓ La flexibilité, l'adhérence progressive à la DdT.
- ✓ L'option d'une approche minimaliste pour les donateurs souhaitant soutenir un pays/secteur, mais ayant des capacités limitées et/ou souhaitant réduire les risques.
- ✓ Le fait de faire partie d'un plus grand groupe de donateurs offre plus d'avantages et de visibilité.
- ✓ La nécessité d'améliorer l'efficacité de l'aide (en raison de budgets d'aide croissants non associés à un nombre croissant de membres du personnel).

Les défis

- ✓ Obtenir du gouvernement du pays partenaire sa volonté de diriger le processus.
- ✓ Les doutes sur les avantages que la DdT apportera au pays partenaire.
- ✓ La nécessité pour tous les partenaires d'analyser, d'expliquer et de comprendre les gains associés à la DdT.
- ✓ L'alignement des donateurs sur la stratégie et le budget du pays partenaire.
- ✓ La capacité de prise de décision des donateurs sur le terrain.
- ✓ Les procédures juridiques et financières pourraient devoir être adaptées.
- ✓ La prévisibilité des donateurs.
- ✓ Une communication claire.
- ✓ Des modalités d'aide coordonnées.
- ✓ La visibilité de l'action des donateurs individuels.
- ✓ L'accent sur un processus bureaucratique pourrait ralentir considérablement l'élan.
- ✓ L'augmentation des frais de transaction pendant la période transitoire.

Relever les défis

Un piège à éviter est de laisser la DdT évoluer vers un exercice focal et bureaucratique aux dépens de l'efficacité de l'aide globale, c'est-à-dire aux dépens de résultats de développement tangibles. L'établissement d'un calendrier et le suivi du progrès seront utiles. Une approche graduelle et un processus rationalisé sont recommandés afin de se fonder sur les systèmes du pays et non de les surcharger.

Il en ressort que la mise en œuvre de la DdT n'est pas un processus rapide et facile. Elle exige une volonté politique, une longue préparation et un certain temps pour rassembler tous les acteurs et engager une collaboration. Elle exige des compétences spécifiques du personnel (telles que des compétences de négociation et l'ouverture au changement), des adaptations au niveau des procédures du donateur, et la mise en place de procédures pour le suivi et la création de rapports conjoints au niveau sectoriel et au niveau du pays.

En ce qui concerne les aspects juridiques, la CE a révisé ses règlements financiers en 2007, afin de les rendre plus flexibles et de permettre le cofinancement (voir paragraphe 4.6). Le groupe Nordic Plus a relevé quelques défis par la décision stratégique de ne pas considérer la DdT comme un contrat juridique. Ils utilisent des protocoles d'accord non juridiques pour gérer la délégation mutuelle. Cette flexibilité leur a permis de simplifier l'application de la DdT (cf. paragraphe 4.7).

La DdT concerne toutes les modalités. Les projets et les programmes peuvent en faire partie. La DdT n'est pas un mouvement automatique vers un accroissement de l'aide budgétaire générale.

La coopération au développement est l'une des actions extérieures qui incombent au donateur. Les donateurs peuvent être peu disposés à abandonner la coopération dans un secteur ou un pays donné, puisque cela peut réduire la *visibilité* de leur action. La visibilité a également une dimension nationale, par exemple vis-à-vis du Parlement et du public. Toutefois, il est aujourd'hui largement accepté que les petits projets dispersés réduisent l'impact et la visibilité. Le financement conjoint avec un ou plusieurs autres États membres donnera plus de visibilité à l'action de l'UE commune et au rôle du partenaire principal dans un partenariat de coopération déléguée. En ce qui concerne le partenaire silencieux, sa contribution peut être visiblement reconnue[6], et l'acte même de la « délégation » peut être dépeint positivement comme contribuant aux gains d'efficacité, permettant par exemple que « davantage d'enfants puissent aller à l'école » ou « davantage d'enfants puissent être immunisés », etc. (voir également le paragraphe 4.6).

4.6 Partenaires pour la coopération déléguée/le cofinancement

Le cofinancement avec un ou plusieurs EM de l'UE est un instrument important pour la division du travail et pour le renforcement de l'efficacité, de la visibilité et de l'impact de l'action de l'UE. La plus-value tirée de la promotion des valeurs européennes communes est un critère important dans la promotion du cofinancement commun.

Pour les EM de l'UE n'ayant pas suffisamment de capacités sur le terrain au niveau du pays ou d'un secteur, ou de présence locale, le cofinancement peut représenter une option attrayante offrant un appui financier au pays ou secteur en question.

[6] Cela peut être retenu dans l'agrément de délégation.

Les formes de cofinancement :

- *Le cofinancement en parallèle : le projet ou programme est scindé en plusieurs volets clairement identifiables, chacun d'entre eux étant financés par les différents partenaires assurant le cofinancement, de sorte que la destination du financement reste toujours identifiable*;
- *Le cofinancement conjoint :* le coût total d'un projet ou programme est réparti entre les partenaires assurant le cofinancement et les ressources mises en commun, de telle sorte qu'il n'est plus possible d'identifier la source de financement d'une activité entreprise dans le cadre du projet ou programme;
- *La coopération déléguée :* un *donateur principal* agit avec le mandat d'un ou plusieurs autres donateurs, appliquant les règles et les procédures du donateur principal.

Les donateurs de l'UE peuvent conclure un accord de coopération/partenariat délégué avec un autre donateur de l'UE, par lequel ils délèguent à cet autre donateur le pouvoir d'agir en leur nom pour ce qui est de l'administration des fonds et/ou du dialogue avec le gouvernement partenaire concernant la politique à mettre en œuvre dans le secteur concerné. Les gouvernements partenaires devraient être consultés à propos de ces accords de délégation des donateurs. Les donateurs « mandants » devraient avoir la possibilité de faire le bilan des politiques et des procédures mises en œuvre par le donateur principal dans le cadre de leur accord de délégation. Un rôle de coopération/partenariat délégué dans un secteur sera considéré comme s'ajoutant au nombre maximal de trois secteurs dans lesquels un donateur est engagé.
La Commission déléguera la coopération aux autres donateurs conformément aux dispositions des Règlements financiers et d'exécution du budget communautaire et du FED. Les règlements ont été mis par écrit dans une note d'instruction pratique.

243

Le cadre juridique comprend les modèles suivants :
(1) Les conventions de transfert pour les programmes où la CE dirigera les fonds d'autres donateurs/EM, et
(2) Les accords de délégation à utiliser en cas de gestion centralisée indirecte, par laquelle la CE délègue son financement à un organisme délégué pour mettre en œuvre une action.

Dans le cas des accords de délégation, un examen ex ante générique est exigé du donateur auquel la CE aimerait déléguer ses fonds. Le but est de vérifier la conformité avec les règlements financiers de la CE sur i) les procédures des marchés publics et de subvention, ii) le système de suivi interne, iii) le système de comptabilité, iv) l'audit externe indépendant, v) l'accès public à l'information, vi) la publication ex post annuelle des bénéficiaires. L'évaluation mènera à l'établissement d'un rapport comprenant des recommandations, sujettes à une procédure contradictoire, et ensuite à l'approbation par la CE. Cette approbation permet à la CE de signer un accord de délégation avec ce donateur[7].

[7] Voir www.cc.cec/dgintranet/europeaid/contracts_finances/fin_and_cont_rules/co-financing_with_nb/index_en.htm

4.7 Aspects juridiques et de procédure

Au niveau local, la Commission et les États membres ressentent parfois la nécessité de signer un document commun pour confirmer leur programmation conjointe. Plusieurs formes sont possibles : un échange de lettres au niveau local entre les chefs de mission et la Délégation de la CE, ou la signature d'un type de protocole d'accord (tel que la Stratégie Commune d'Assistance Pays). Il est important de retenir que ces documents n'ont pas une valeur juridique[8].

Ni l'accord de Cotonou ni le règlement d'application du 10ème FED ne prévoient la cosignature des Documents de Stratégie Pays par les États membres (et/ou tout autre donateur)[9]. Les États membres peuvent exprimer leur avis final sur les Documents de Stratégie Pays lors des réunions du Comité du FED avant leur adoption par la Commission, mais ne signent pas les Documents de Stratégie Pays proprement dits.
Pour les aspects spécifiques du financement conjoint avec les États membres et d'autres donateurs, voir le paragraphe 4.6.

4.8 Le soutien des sièges et la communication

Les sièges devraient soutenir le processus de DdT au niveau du pays de différentes manières. Certains prévoient la formation du personnel, la mise en place de sites web et une orientation écrite. Certains disposent de fonds pour fournir de l'assistance technique au gouvernement du pays partenaire pour la coordination et la direction du processus de DdT (voir paragraphe 4.1).

La CE dispose d'un programme de formation spécialisée à Bruxelles ouvert aux États membres. Le site web d'AIDCO sur l'efficacité de l'aide comprend une section spécifique sur la DdT avec une documentation et des informations sur les processus dans les pays partenaires. Des ateliers de soutien dans les pays partenaires sont accessibles aux EM et aux autres donateurs ainsi qu'au gouvernement. Le cas échéant, du personnel est disponible pour répondre aux questions spécifiques et/ou fournir une assistance ad hoc. La communication entre les missions et le siège est importante[10].

[8] Pour les pays ACP le document juridiquement contraignant est l'accord de partenariat ACP-UE signé à Cotonou en 2000, révisé en 2005, et le document de stratégie/le programme indicatif national signés par le pays partenaire et la Commission ou nom de la CE.

[9] Article 4 paragraphe 6 règlement d'application du 10ème FED [(CE) n° 617/2007, JO L 152 du 13.6.2007, p. 1] en conformité avec l'accord de Cotonou, annexe IV, art 4 (3).

[10] Vous pouvez adresser toute suggestion, commentaire, question ou exemple de meilleures pratiques à : DEV-TOOLKIT@ec.europa.eu

5. SUIVI ET RAPPORTS

L'enquête de l'OCDE/CAD mesure le comportement des donateurs et des pays partenaires par rapport aux indicateurs de la Déclaration de Paris. La division du travail fait partie des indicateurs sur l'harmonisation, et affecte en même temps tous les autres indicateurs.

L'UE rend compte des progrès réalisés en matière d'efficacité de l'aide dans le rapport annuel Monterrey. Dans le cadre du 3ème Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide à Accra (septembre 2008), un document de travail des services de la Commission européenne a été présenté au Conseil en avril 2008[11].

Les délégations sont demandées de rendre compte des progrès réalisés concernant l'efficacité de l'aide, y compris la division du travail. Les données des Rapports Annuels Conjoints (RAC) pour 2008 et 2009, et des revues à mi-parcours (RMP) de 2009/2010, seront utilisées pour réaliser le suivi des progrès accomplis en matière de réalisation des indicateurs de Paris pour 2010.

La responsabilité mutuelle comprend le suivi conjoint de la performance du pays par le pays partenaire et les donateurs. Ce suivi devrait se fonder, de plus en plus, sur l'alignement avec les systèmes du pays partenaire, et être soutenu par un renforcement des capacités pour la collecte de données. L'approche commune en matière de DdT peut potentiellement renforcer la responsabilité mutuelle et la concentration sur les résultats de développement. En même temps, le suivi des performances comprend également le suivi du comportement des donateurs par le pays partenaire.

Suivi de la performance des donateurs au Mozambique
Au niveau du pays, certains pays partenaires réalisent leur propre suivi du comportement des donateurs. Le Mozambique, par exemple, procède à ce suivi via son cadre annuel de suivi des performances des partenaires du PARPA (la stratégie mozambicaine de réduction de la pauvreté), en bref le « PAPS-PAF ». Ce suivi du comportement des donateurs coïncide avec le suivi conjoint des résultats de développement du PARPA. Les deux systèmes sont des systèmes de suivi national, basés sur la responsabilité mutuelle entre les donateurs et le gouvernement du Mozambique.

[11] Commission Staff Working Paper, joint à la COM (2008) 177, An EU Aid Effectiveness Roadmap to Accra and beyond: from rhetoric to action, hastening the pace of reforms, SEC (2008) 435/2 du 9 avril 2008.

Liste des documents sources

- OCDE/CAD (2005), *Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide au Développement*, et liste 2008 des pays et organisations adhérant à la Déclaration de Paris.

- Conclusions du Conseil de l'UE (2006) du 11 juin 2006 : *Financement du développement et de l'efficacité de l'aide : fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide,*
  Annexe COM (2006) 88 du 2 mars 2006 *Le paquet sur l'efficacité de l'aide : Renforcer l'impact européen : un cadre commun pour l'élaboration des documents de stratégie par pays et la programmation pluriannuelle commune.*
  Annexe – Modèle de cadre commun pour la rédaction des documents de stratégie et des principes en vue d'une programmation pluriannuelle commune.

- Conclusions du Conseil *de l'UE* (2007a) *du 15 mai 2007 : Code de Conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement ",*
  Annexe COM (2007) 0072 du 28 février 2007, *Code de Conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement,*
  Annexe SEC (2007) 248 du 28 février 2007, *Proposition de Code de Conduite sur la division du travail dans la politique de développement,*
  Annexe SEC (2007) 249 du 28 février 2007, *Evaluation de l'impact du Code de Conduite de communication sur la division du travail dans la politique de développement.*

- Conclusions du Conseil *de l'UE* (2007b) *du 20 novembre 2007 : Une réponse de l'UE aux situations de la fragilité.*
  Annexe COM (2007) du 25 octobre 2007 : *Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité — S'engager pour le développement durable, la stabilité et la paix dans des environnements difficiles,*
  Annexe SEC (2007) 1417, du 25 octobre 2007.

- *Conclusions du Conseil* du 27 mai 2008 sur « *L'UE partenaire global pour le développement : Accélérer les progrès vers les objectifs du millénaire pour le développement (OMD)* ».
  Annexe COM (2008) 177 du 9 avril 2008, *L'UE partenaire global pour le développement : Accélérer les progrès vers les objectifs du millénaire pour le développement,*
  Annexe SEC (2008) 435/2, *feuille de route pour l'efficacité de l'aide de l'UE à Accra et au-delà.*

- La déclaration ministérielle au 3ème Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide tenu à Accra, 2-4 septembre 2008 : *Programme d'action d'Accra.*

- CE (2007a) *Directive de l'AIDCO sur le cofinancement conjoint* avec les États membres et d'autres donateurs bilatéraux, AIDCO D (2007) 24585 du 4 décembre 2007
- CE (2007b), *Consultation des acteurs non étatiques et des autorités locales sur l'élaboration des documents de stratégie du 10ème du FED dans les pays ACP.*
- Willibald (2007), *Study on EU co-financing.*
- CE et OCDE/CAD (2008), *Compendium of best practices of division of labour.*
- CE (2008a), *Atlas 2008 des donateurs de l'UE.*
- CE (2008b), *Étude de l'UE sur les Etats en situation de la fragilité.*

Liste des documents sources, suite

- Aide Irlandaise (2008), *Joint Assistance Strategies, Where are Gender Equality, Environmental Sustainability, Human Rights and HIV and Aids?* Par C. Gaynor et M. Jennings
  Groupe d'aide au développement (DAG) Éthiopie (2008), *Donor questionnaire*
- ECDPM (2008), *Document de réflexion n° 83, Changing aid relations in Zambia (Évolution des relations d'aide).*
- Ecorys (2007), *Mali, Assistance Technique au processus de l'harmonisation de l'aide au Mali, rapport final.*
- GTZ (2008), *Division of labour and the implementation of the EU Code of Conduct: A rapid review of country-level experience.*
- GTZ (2008), Note on lead, active, silent and background donors in division of labour arrangements.
- KFW (2008), Donor mapping – Assessment of the *Status Quo.*
- Mali (2008), *Stratégie Commune d'Assistance Pays 2008-2011, projet 4 novembre 2008.*
- ODI (2006), *Learning from experience? A review of recipient government efforts to manage donor relations and improve the quality of aid,* par Alina Rocha Menochal et Sarah Mulley, Document de travail 268.
- OCDE/CAD (2005), Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD : Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité, *volume 2 : Aide budgétaire, approches sectorielles et développement des capacités dans la gestion des finances publiques.*
- OCDE/CAD (2007), *États fragiles : Déclaration d'intention et principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires.*
- OCDE/CAD (2008), *Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability* — report of 2008 survey of aid allocation policies and indicative forward spending plans.
- Tanzanie (2006), *Stratégie commune d'aide pour la Tanzanie.*
- Tanzanie (2007), *Document de stratégie pour le 10ème FED 2008-2013.*
- Zambie (2005), *Politique et stratégie d'aide en Zambie.*

Sites web utiles

www.deleth.ec.europa.eu
www.odamoz.org
www.odadata.eu/odanic
www.oecd.org/dac
www.dgfoundation.org
www.aida.developmentgateway.org.
http://ec.europa.eu/europeaid (ou www.cc.cec/dgintranet/europeaid - pour usage interne CE)

Liste d'acronymes et d'abréviations

AAP	Plan annuel d'action
ABG	Aide budgétaire générale
ABS	Aide budgétaire sectorielle
ACP	États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
APD	Aide publique au développement
AT	Assistance technique
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CAGRE	Le Conseil Affaires générales et relations extérieures
CAS	Stratégie d'aide-pays (Banque mondiale)
CCDSP	Cadre commun pour les documents de stratégie par pays
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CE	Communauté européenne
COM	Commission européenne
DdT	Division du travail
DFID	Département du Développement International
DSP	Document de Stratégie Pays
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EAMR	Rapport sur la gestion de l'aide extérieure
EM	État membre
FED	Fonds Européen de Développement
GFP	Gestion des finances publiques
GJAS	Stratégie d'aide commune pour le Ghana
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
KJAS	Stratégie d'aide commune pour le Kenya
JAS	Stratégie d'aide commune
JAST	Stratégie d'aide commune pour la Tanzanie
JASZ	Stratégie d'aide commune pour la Zambie
JFA	Accord de financement conjoint
MoU	Protocole d'accord
NSA	Acteur non étatique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODI	Overseas Development Institute
ODM	Objectif de développement du millénaire
ONG	Organisation non gouvernementale
PAF	Cadre d'évaluation des performances
PAP	Partenaire – PARPA
PARPA	Stratégie de réduction de la pauvreté au Mozambique
PD	Partenaire de développement
PS	Partenariat silencieux
RAC	Rapport annuel conjoint
RAO	Revue annuelle opérationnelle
RMP	Revue à mi-parcours
RU	Royaume-Uni
SCAP	Stratégie Commune d'Assistance Pays
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
UE	Union européenne
UJAS	Stratégie d'aide commune pour l'Ouganda

Monitoring Report

EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity

Monitoring of the Status Quo (November 2008)
A product of the EU Technical Seminar on Division of Labour and Complementarity
30.1.2009

(I) Introduction

The EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity (FTDoL) aims to support a selected group of partner countries in the process of implementing in-country Division of Labour (DoL). Implementing the initiative, EU Member States (MS) and the European Commission (COM) systematically cooperate with partner countries on the ground, using the principles of the EU Code of Conduct on DoL (CoC) as their main point of reference. By increasing the effectiveness of aid delivery through better DoL, the FTDoL aims at achieving better development results.

In December 2008, members of the FTDoL met in Brussels to discuss future activities of the initative, in particular regarding progress-monitoring of in-country DoL processes. In preparation of this technical seminar a short questionnaire was sent to the EU donor country facilitators of the FTDoL in November 2008. The aim of this first questionnaire was to assess the status quo of DoL implementation in the respective partner countries, to find out who is participating so far and what first outcomes the DoL-processes had on overall aid effectiveness in the partner country. This short report gives a draft summary of the main findings of the questionnaire.

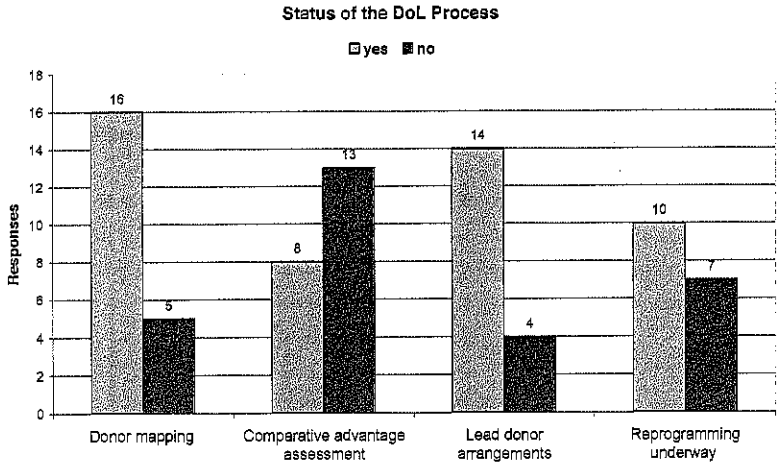
The questionnaire[1] was sent out to 32 Fast Track Countries[2] at the end of November 2008. Due to the short period of time provided for answering, the response rate was only about 70%. We received answers from the country facilitators in the following 21 partner countries: Bolivia, Nicaragua, Cambodia, Vietnam, Bangladesh, Kyrgyz Republic, Ukraine Mongolia, Ghana, Tanzania, Mozambique, Madagascar, Ethiopia, Uganda, Zambia, Rwanda, Burundi, Benin, Cameroon, CAR and Mali. General statements but not the completed questionnaires were sent back by the country facilitators in Haiti and Senegal.

The Fast Track Countries vary considerably in regard to their aid dependency and the number of donors present. Looking at the findings of this monitoring exercise, we need to

[1] A copy of tha questionnaire is attached in Annex 1
[2] The Fast Track Countries are: Bolivia, Nicaragua, Haiti, Bangladesh, Cambodia, Pakistan, Vietnam, Laos, Albania, Kyrgyz Republic, FYROM, Moldova, Ukraine, Mongolia, Benin, Burkina Faso, Burundi,

take this fact into account as well as the time constrains which did not allow to verify some inconsistencies[3] in the responses received.

(II) Status of the DoL process in the partner countries



Donor mapping was concluded in 16 of the 21 countries[4] for which we received feedback. This shows that the usefulness of a systematic analysis of the current donor involvement is widely acknowledged. In some of the countries, donor mappings were part of earlier exercises, i.e. part of the preparation of Joint Assistant Strategies. For these countries, it is recommended to make donor mapping a regular exercise to measure progress in regard to DoL. The countries which have not yet conducted a mapping-exercise are planning to have one in the near future. Some countries reported problems with the complexity and diversity of sectors.

In 8 countries donors have already undertaken an assessment of their comparative advantages. Their responses regarding overall partner involvement in the DoL process[5] makes us assume that most of the assessments were mere donor exercises with little partner country involvement. Self-assessments can only be an initial step prior to a more

Cameroon, CAR, Ethiopia, Ghana, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Uganda and Zambia.
[3] For example, in contrast to the answers we received we have information that donor mappings for the Kyrgyz Republic and Bangladesh exist.
[4] Wharever the number of responses in the following graphs is less than 21 some country facilitators did not answer the respective question.
[5] See paragraph 3 below.

246

holistic assessment involving the partner government or third parties. After all, the relatively low number of countries which undertook comparative advantage assessments shows clearly that in most countries the identification of lead donors and the first steps in re-programming of aid were not led by a systematic assessment of advantages and disadvantages.

Lead donor arrangements have been agreed upon in the majority of countries (in 14 countries in most sectors). The roles of lead donors, however, seem to vary from country to country and even from sector to sector. This underlines the necessity to develop a common understanding of the different roles donors may assume within a harmonised development cooperation setting (both on a national and global level)[6].

In most countries delegated cooperation still seems to be in its infancy, with only 9 country facilitators reporting that donors in their respective Fast Track Country use this instrument. In some countries, however, a number of agreements on delegated cooperation and silent partnerships (Mozambique, Vietnam, Ghana, Zambia, Rwanda, Benin and Nicaragua) have been concluded, partly at least due to the EU COM's initiative for delegated cooperation.

(III) Participation of donors and partner countries in the DoL process

Limited ownership by partner country governments still seems to be one of the major obstacles for DoL processes. In two-thirds of the countries (13 out of 21) the partner government plays a rather passive role, either generally – and passively - approving progress which was triggered by donor initiative or even showing no interest at all (1 out of 21). Nevertheless there are examples of positive partner commitment, namely in Ghana and Zambia. In Tanzania and Rwanda, the governments lead the processes.

Three main reasons for weak ownership of partner governments can be identified:

1. Fear to loose influence regarding the re-programming of ODA. This is especially true for sector ministries which often prefer a more pluralistic environment with direct contact to donors.
2. Low aid management capacities on the partner side.
3. Low political priority of development cooperation.

As a consequence, it is recommended to address more systematically concerns and perceived risks by individuals and institutions from partner countries. It is also recommended

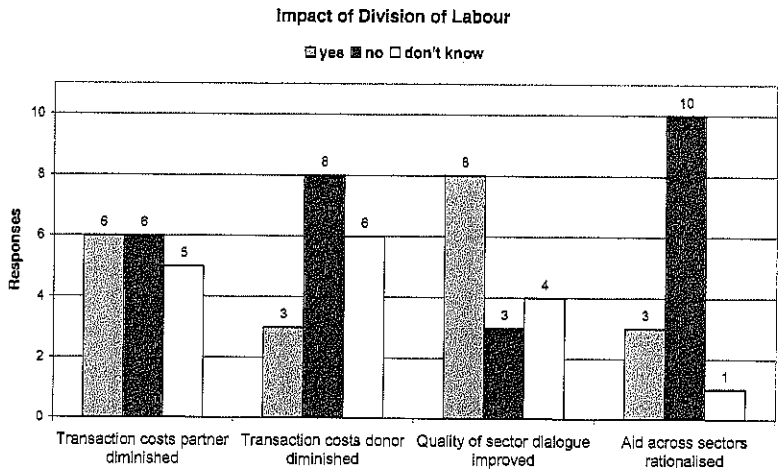
[6] A first attempt to come to a common understanding for the different donor roles was made by the OECD/DAC Task Team on Complementarity and Division of Labour and presented at the HLF in Accra: http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1210008992554/4968817-1219870888132/B03-Lead,Active,Silent-and-Background-Donors.pdf

to provide capacity development for aid management (in particular division of labour / enhancing complementarity).

In the partner countries covered by this report, nearly all EU donors (including the EU COM) participate in the DoL process. Donors active in partner countries, but not actually present on the ground may face challenges to making progress on DoL.
In most countries non-EU-donors are also involved in the DoL exercises (in 15 out of 21 countries). However, especially multilateral donors and some bilateral donors appear to be reluctant to stronger engagement.

(IV) Towards measuring the outcomes of DoL processes

This report is a first attempt to get an idea of the perceived outcomes of DoL. Due to the early stage of the DoL process in many countries it is difficult to assess whether DoL already shows first results in regard to overall development effectiveness. We therefore asked the country facilitators to give an educated guess on the impact they expect.
Theoretically one would assume that a better DoL leads to lower transaction costs, both for the partner country and donors. Effects are also expected regarding the quality of sector policy dialogue between partner country and donors and the rationalisation of aid across sectors.



The survey shows that only few of the positive effects can so far be observed. Regarding transaction costs for the partner, there seems to be a mixed picture. Donors only rarely

report reduced transaction costs. Comments suggest that even the opposite is the case with a growing number of donor meetings causing transaction costs to rise in the beginning.

Better coordination amongst donors seems to have a positive effect on the quality of sector dialogue. Especially the preparation of donor or aid flow mappings and the establishment of lead donor arrangements seem to have a direct impact on the quality of the sector policy dialogues.

The low number of countries in which DoL already led to a rationalisation of aid across sectors indicates that the re-programming process needs time. The survey also shows that fears of partner countries that the overall aid volume might diminish are not justified. Country facilitators report no reduction of aid in the course of the DoL process. Most facilitators replied that the aid volume remained stable.

(V) Obstacles and enabling factors for the DoL process

(V.I) Obstacles

Country facilitators identified a number of obstacles which complicated the process. First and foremost they named the problem of **limited ownership by partner governments** as a major handicap for the process. In some countries ownership by central ministries (ministry of finance, ministry of planning) is considerably higher than by sector ministries. At the same time changes in political leadership of the partner country might have direct and indirect implications for the field of development cooperation. Once again one has to keep in mind the different reasons for low ownership by the government mentioned above.

Other obstacles include the following:

- **Reluctance by donors to limit involvement in certain sectors.** Sometimes the field offices are pushed by headquarters to stay or get newly involved in certain "attractive" sectors. Another reason might be the self-interest of aid agencies and program managers to save "their" programs. All in all there is reluctance by donors to move away from an internal focus of their planning and to suffer the "loss of power" that this is perceived to bring.
- **Unclear donor roles.** On the one hand due to the vague definition of the terms *lead, active, background* and *silent donor* and on the other hand due to the reluctance of donors to respect their roles.
- **Limited capacities on donor side.** Especially the role of lead donor comes along with substantial duties and responsibilities. In some sectors it is difficult to find donors who are both willing and bring the necessary capacity to lead the sector dialogue from the donor side.

- **Lack of information.** In some countries there is still not enough information on what donors do, how they do it and in which sectors they are involved. Donor mappings are of different quality and scope.
- **Involvement of other donors.** While involvement of EU-donors is usually quite high, certain non-EU-donors seem to have problems with DoL. Without integrating those players, the DoL process in many countries will not have the impact everyone hopes for.
- **Legal and administrative barriers on donor side.** Many donors still face problems regarding their rules and procedures if they want to get engaged in delegated cooperation. This involves also other aspects of the harmonisation agenda like joint missions and reporting.

(V.II) Enabling factors

While there are considerable obstacles for DoL processes in the respective countries there are also a number ob enabling factors. Some of them are only relevant for a certain country; others appeared to be crucial in a number of countries.

- As much as limited government ownership can be a problem for DoL, **strong government leadership** can be an enabling factor. As a good example one can name Zambia.
- Some answers imply that connecting the question of DoL with the allocation of additional funds could motivate partner governments to develop a stronger commitment for DoL.
- Many country facilitators also perceived the clear targets of the **EU Code of Conduct** as an important enabling factor.

Most facilitators see a **positive role for headquarters** (HQs) in facilitating the process in their countries. Among the issues they would like to have addressed from the HQs are the following:

- Better promote the DoL with **multilaterals and other (non-EU) bilaterals** motivating them to join the respective processes.
- To support the embassies and aid agencies by disseminating information on good practices and tools (e.g. the EU Toolkit).
- To support DoL with more **human resources** and better **staff training** for new field officers.
- To accelerate the **adjustment of legal, financial and administrative procedures** for deeper DoL (e.g. delegated cooperation).

- To **delegate more responsibility to the embassies and country offices** with regard to the decisions on sector involvement and reprogramming.

(VI) Conclusion

In spite of the diversity of the responses received, there are some overall conclusions which can be drawn:

- **Limited government ownership** still is the major stumbling block in most of the countries where little progress is observed. Although there is no quick and general formula to address this challenge, some guidelines should be followed: All efforts regarding DoL should involve not just central ministries (e.g. ministry of finance or ministry of planning) but also important sector ministries at an early stage. This might help the sector ministries to understand the advantages of DoL and complementarity and engage in a constructive manner. More convincing evidence needs to be communicated to partner governments that better division of labour and complementarity will not lead to less aid in total. The positive country cases (e.g. Zambia) could be communicated more widely.
- Closely related to the topic of government ownership is the **question of how fast donors proceed in the process of division of labour.** If donors push the agenda to rigidly, the danger of leaving the partners behind is high. As long as DoL/complementarity is wrongly perceived as a topic which mainly serves the interests of donors, the motivation of partner countries to get involved will be low.
- Some of the answers received show that **not in every country the DoL process is integrated in the broader harmonisation process**. This might be due to the EU making the first step by agreeing upon the EU Code of Conduct. Nevertheless it is of vital importance that the EU efforts on DoL are not perceived as a separate process but as being integrated into the existing aid effectiveness and development endeavours.
- Implementation of **DoL and harmonisation in general is not a given fact once they have been agreed on.** All donors need to be reminded constantly - by the partner government and other donors - of what has been agreed and should be implemented. Regular monitoring is necessary.
- During the whole process of harmonisation and division of labour we all have to keep in mind that **harmonisation is not an end in itself** but only a vehicle to achieve first, higher aid effectiveness, then higher development effectiveness. Therefore we have to constantly monitor what impacts we achieve by the steps we take in regard to division of labour. In some countries with low donor engagement we have to be careful not to engage in DoL just for the sake of the exercise itself.

Annex 1: Questionnaire send out to country facilitators

EU Fast Track Initiative on Division of Labour

Reporting format on the implementation of division of labour processes in partner countries of the EU Fast Track Initiative

To be completed by the in-country facilitators of the EU Fast Track Initiative in coordination with the EU donors present in the partner country.

Country:
In-Country-Facilitator:
Date:

1. Status of the process:	
1.a. Donor mapping concluded?	*Yes* ☐ *No* ☐
1.b. Comparative advantages identified?	*Yes* ☐ *No* ☐
1.c. Lead donor arrangements establishhed?	*Yes* ☐ *No* ☐ *If yes, in all relevant sectors?* ☐ *If yes, in some important sectors?* ☐ *Please name the sectors:*
1.d. Reprogramming underway (do donors concentrate their aid in focal sectors including withdrawal from non-focal sectors and/or delegated cooperation)?	*Yes* ☐ *No* ☐
If yes: Please name donors (in case of delegated cooperation also if they play active or silent role) and sectors if data is available:	*Donor* *Sector* *active or passive* ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
Comments on 1.a, b, c and d:	
1.e. What have you in your role as in-country facilitator undertaken to promote the implementation of division of labour in the partner country?	
2. Participation in the process:	
2.a. Commitment by the partner country government *(i) Strong leading role and directing the process:* *(ii) Cooperative positive commitment, facilitating the process in close dialogue with donors:* *(iii) Passive role, generally approving progress triggered by donor initiative:* *(iv) No interest in the division of labour, not approving progress:*	☐ ☐ ☐ ☐
2.b. Participation by donors *Do all EU-donors in the partner country participate in the division of labour process?* *Do non-EU-donors participate?* *Please name non-EU-donors with weak commitment for division of labour:*	 *Yes* ☐ *No* ☐ *Yes* ☐ *No* ☐
Comments on 2.a and b:	
3. Towards measuring impact of division of labour processes: If there is no clear evidence on the issues please give an educated guess	
3.a. Have transaction costs diminished?	

(i)For the partner:	*Yes* ☐ *No* ☐ *Don't know* ☐ *Educated guess:*
(ii)For the donors:	*Yes* ☐ *No* ☐ *Don't know* ☐ *Educated guess:*
3.b. Has the quality of sector policy dialogue improved?	*Yes* ☐ *No* ☐ *Don't know* ☐ *Educated guess:*
3.c. Changes in the overall aid volume since the beginning of the division of labour process:	*The partner country receives...* *(1)more aid* ☐ *(2)less aid* ☐ *(3)same volume* ☐ *Don't know* ☐ *Educated guess:*
3.d Aid across sectors is rationalized (less orphan and/or over-crowded sectors, needs and priorities are adequately addressed):	*Yes* ☐ *No* ☐ *Don't know* ☐ *Educated guess:*
Justify your answers on 3.a,b,c,d,e:	
4. General comments	
4.a. What have been the major obstacles in the process so far? Do you envisage more obstacles in the future?	
4.b. What have been the enabling factors so far? Do you see a role of headquarters in facilitating progress?	
4.c. Any other comment:	
5. Suggestions to improve the questionnaire	

Please send this questionnaire until December 5, 2008, to the Facilitators of the Fast Track Initiative:
Commission (DG Development)
Sibylle Tepper
Sibylle.TEPPER@ec.europa.eu
and
Germany (BMZ, Ministry for Economic Cooperation and Development)
Philipp Knill
Philipp.Knill@bmz.bund.de

Thank you for your participation!

250

Annex 2: Extract of some of the results of the monitoring Nov/Dec 2008

		Yes	No	Don't know	No answer
1.a	Donor mapping	16	5	-	-
1.b	Comparative advantage assessment	8	13	-	-
1.c	Lead donor arrangements	14	4	-	3
1.d	Reprogramming underway	10	7	-	4

		No interest	Passive role, but generally approving	Positive commitment	Leading role
2.a	Commitment of partner government	1	13	5	2

			Yes	No	Don't know	No answer
2.b	Participation by donors	EU	17	3	-	1
		non-EU	15	4	-	2
3.a (1)	Transaction costs partner diminished		6	6	5	4
3.a (2)	Transaction costs donor diminished		3	8	6	4
3.b	Quality of sector dialogue improved		8	3	4	6

		Same volume	More aid	Don't know	No answer
3.c	Aid volume	7	3	4	5

		Yes	No	Don't know	No answer
3.d	Aid across sectors rationalised	3	10	1	7

251

ANNEXE XLI : LA MISE EN SCÈNE

Documents proposés :

- DG DEV. *Stratégie d'information et de communication 2005-2009*.
- BARROSO José-Manuel. *Leading by example : the EU and global governance*. Brussels : Conference on Global Governance, 12 May 2009.
- MICHEL Louis. *La politique de développement, une projection concrète et ambitieuse de l'UE*. Luxembourg : Conseil des Ministres ACP-UE, 25 juin 2005.
- Éléments visuels de la mise en scène

253

DG DÉVELOPPEMENT
Unité A/5

STRATÉGIE D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION 2005-2009

02/12/2004

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction et contexte....p. 3

2. Historique et situation actuelle....p. 5

3. Stratégie à moyen terme (2005-09)....p. 8

3.1. Objectifs et priorités

3.2. Acteurs et audiences

3.3. Audiences prioritaires et groupes cibles

3.4. Thèmes prioritaires

3.5. Formulation des messages

3.6. Vecteurs/canaux, moyens et activités

3.7. Mise en oeuvre

3.8. Défis et obstacles

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

En tant qu'administration publique, la Commission a la responsabilité fondamentale d'informer et de communiquer sur ce qu'elle fait. L'Information et la Communication jouent un rôle important en ce qu'elles rendent l'UE plus transparente et accessible, à la fois aux citoyens au sein de l'Union et à travers le monde.

L'importance de développer une profonde culture de la communication au sein de la Commission, et d'améliorer les techniques de communication et les réseaux pour réduire la distance entre l'UE et ses citoyens a été de plus en plus soulignée dans différentes communications de la Commission. La *Stratégie d'Information et de Communication de la Commission européenne au-delà de 2004* est basée sur le texte adopté par le Collège le 2 juillet 2002 [COM (2002)350 final]. Celui-ci conclut que « l'information et la communication ne doivent plus être considérées comme une sorte d'appendice secondaire ou de contrainte supplémentaire au mode de fonctionnement de l'Union européenne », et poursuit en soutenant que l'Union doit procéder « à une véritable mutation culturelle et ceci à chaque niveau de responsabilité », assurant que « l'Union européenne doit dorénavant inscrire sa politique d'information dans un cadre global et cohérent empreint d'un véritable "leadership" politique».

La communication de la Commission sur l'information et la communication du 20 avril 2004 [COM (2004)196 final] développe davantage cet argument, concluant que « Pour réussir, la stratégie d'information et de communication de l'Union européenne décidée le 2 juillet 2002 doit être arrêtée au niveau politique le plus élevé (...) ». Le succès de la mise en oeuvre de cette stratégie de communication exige la participation complète des États membres ainsi qu'une coordination interne au sein de la Commission.

Récemment, le Président Barroso a souligné son intention de donner à l'Europe une voix plus forte dans le monde. Attachant une importance particulière à « *Communiquer l'Europe* », il est préoccupé par l'apathie démontrée lors des dernières élections européennes, et a réagi en créant un nouveau poste de Vice-président pour les Relations Institutionnelles et la Stratégie de Communication. La tâche clé est de communiquer avec une clarté bien plus grande « sur ce que l'Europe fait et pourquoi elle le fait ».

La *Stratégie de communication sur l'aide extérieure* adoptée le 17 juin 2003 (D (03) cabnie-10208) a posé les fondations d'une telle approche. Les Commissaires Patten et Nielson espéraient qu'elle « installe une culture dans tous les Services et délégations de la Commission, pourvu que, chaque fois que des bonnes pratiques et résultats sont rencontrés, ils soient mis en évidence, en s'appuyant avec confiance et crédibilité sur les méthodes de visibilité ». Le but de la stratégie était de « répondre à la grande méconnaissance du rôle de l'UE dans le monde en tant que donateur le plus important, actif dans le monde entier pour la promotion des objectifs de développement ». Cette stratégie devait être contrôlée et coordonnée par un Groupe de Soutien pour la Qualité de la Communication (CQSG).

La stratégie a souligné que, si elle ambitionnait de devenir un acteur efficace et transparent dans la coopération au développement, l'Union en général, *la famille RELEX et la DG Développement en particulier*, doivent pouvoir expliquer leurs initiatives politiques dans un langage clair, et ce aux différents publics cibles. Elles doivent également être en mesure de répondre à la demande croissante de plus d'informations sur l'UE et son rôle dans la coopération au développement.

Cela relève nécessairement d'une responsabilité collective ; tandis que la responsabilité technique de la conception et de la mise en oeuvre d'une *Stratégie de communication de la DG Développement* revient à l'unité d'information et de communication, le soutien des collègues de tous niveaux est une condition préalable au développement d'une culture de communication efficace.

Le présent document décrit la stratégie de communication à moyen terme de la DG Développement pour la période 2005 à 2009, et inclut les éléments d'un Plan d'action pour l'année 2005, dérivé de la stratégie principale.

Le *Chapitre 2*, qui suit, donne un aperçu de la situation actuelle concernant l'information et la communication de la DG DEV, y compris les recommandations issues des activités d'évaluation. Le *Chapitre 3* décrit la stratégie à moyen terme et propose des objectifs prioritaires, des groupes cibles, des thèmes et des messages clés ainsi que des voies/canaux, des moyens et des activités adaptés. Le *Chapitre 4* traduit la stratégie à moyen terme en éléments de Plan d'action pour 2005, et le *Chapitre 5* spécifie les activités de contrôle et d'évaluation requises pour superviser la mise en oeuvre de la stratégie et pour évaluer son efficacité et son impact. Le *Chapitre 6* traite des aspects financiers et de la gestion.

2. HISTORIQUE ET SITUATION ACTUELLE

254

L'unité d'information et de communication de la DG Développement a été créée en 1994, mais elle n'était dotée ni d'une mission appropriée ni d'une stratégie claire. À partir de 1999-2001, suite aux changements et à la mobilité structurelle du personnel, l'unité d'information et de communication a concentré ses activités sur certaines actions *ad hoc* au sein de la DG et de la famille RELEX, gérant la ligne budgétaire B7-6100 (soit un total de 4 millions d'euros en 1999), « *Le Courrier* » (le budget du FED) et différentes activités horizontales comprenant la bibliothèque, le centre de documentation et les archives. Depuis 2001, un environnement politique nouveau et plus favorable a influencé les activités de l'unité, qui attache désormais une plus grande importance aux campagnes de sensibilisation du public.

Changements de perspective

Au fil des années, les *objectifs* d'information et de communication de la DG DEV se sont davantage précisés, ne se limitant plus uniquement à la sensibilisation aux questions de développement en général, mais se préoccupant davantage de la sensibilisation au rôle particulier de l'UE en matière de coopération au développement. Ces dernières années, l'accent a été mis de plus en plus sur la coopération au développement avec les pays ACP et sur l'approche européenne à l'égard du développement, comme formulées dans l'accord de *Cotonou* ; de cette façon, une ligne plus claire a été dessinée entre les activités de communication de la DG DEV et celles d'autres DG impliquées dans le développement.

Dans l'exécution de son programme de communication, la DG DEV a utilisé les *voies/canaux, les moyens et les activités* suivants :

- Internet
  - la page d'accueil de la DG Développement sur le site web EUROPA de la Commission
  - la page d'accueil du Commissaire sur le site web EUROPA
  - la page d'accueil de la DG Développement sur OASIS - Intranet

Ces sites web ont été mis à jour à la fois à un niveau qualitatif et quantitatif. Entre janvier 2003 et décembre 2003, les « entrées par mois » sur les sites web de la DG DEV ont augmenté de 20%, démontrant une nouvelle hausse d'intérêt à l'égard de la politique européenne de développement depuis 2002.

- Publications
  - publications pour les spécialistes du développement, mais aussi des brochures et des dépliants pour un public élargi.
  - conformément à la pratique interservices traditionnelle, la DEV A/5 est également responsable du financement du « Rapport Annuel sur la politique de développement et l'aide extérieure de l'UE ». AIDCO a jusqu'ici conservé la responsabilité éditoriale.
  - « le Courrier »
  - versions en ligne de toutes les publications sur la page d'accueil de la DG DEV

- Audiovisuel
  - matériels audiovisuels sur les thèmes relatifs à l'accord de Cotonou
  - matériels audiovisuels (principalement des spots TV) couvrant les priorités et les événements clés de développement
  - production et distribution cofinancées de films/documentaires relatifs au développement.
  - vidéothèque des productions audiovisuelles (co-financées) de la DG DEV, sur le site web de la DEV (en cours de développement)

- Activités de presse

En coopération avec la DG PRESSE
  - listes d'adresses et contacts avec les réseaux de presse aux niveaux régional et local (qui ne sont pas représentés à Bruxelles).
  - Kits d'information pour la presse (notes de briefing sur les sujets de développement), évaluation à posteriori, et produits (articles de presse et programmes de radio et de TV).
  - sélection et cérémonie du « Prix Natali ».

- Événements
  - participation aux conférences internationales sur le développement
  - événements pour le grand public (participation au festival « *Couleur Café* »)
  - Séminaires « Développement et élargissement » dans les nouveaux États membres
  - campagne d'affichage dans les aéroports (en coopération avec ECHO)

- Réseaux
  - séminaires pour les agents de presse des délégations de la CE dans les pays ACP

- Bibliothèque de la DG DEV et centre de documentation
  - bibliothèque de plus de 25000 publications et de plus de 250 périodiques sur la coopération au développement
  - distribution de matériels imprimés au personnel de la DG DEV, aux représentations, aux délégations de l'UE dans les pays ACP, aux participants aux conférences internationales, aux séminaires et aux événements
  - réponses aux questions et demandes de renseignements par courrier électronique.

Les efforts *systématiques de coordination parmi les services de relations extérieures* ont mené à l'instauration d'autres structures - telles que « le Groupe de Soutien pour la Qualité de la Communication (CQSG) » présidé par AIDCO, et le Comité d'information RELEX (RIC). En outre, certains programmes spécifiques tels que le programme PRINCE (un programme d'information et de communication destiné à informer les citoyens de l'UE) ont été utilisés pour diffuser et promouvoir la politique européenne de développement.

Élargissement

En attendant l'élargissement de mai 2004, un Plan d'action d'information et de communication, concentré sur les principales parties concernées dans les *nouveaux États membres*, fut élaboré en 2003 et déjà mis en oeuvre pour la Pologne, la Hongrie, et la République tchèque. Une évaluation de leurs besoins d'information sur la coopération au développement de l'UE a indiqué qu'une grande campagne d'information publique serait inappropriée à ce stade. Seules des campagnes ciblées visant les principales parties concernées (par exemple les autorités politiques, les administrations nationales, les médias, les ONG, l'industrie et le commerce) seraient susceptibles d'avoir un impact.

La campagne de sensibilisation représente une contribution majeure de la Commission à la stratégie pluriannuelle élaborée par la task force spéciale sur l'élargissement et le développement.
Cette dernière est composée de la Commission et des États membres, et vise à soutenir les nouveaux États membres dans le domaine de la coopération au développement. La task force a été conçue pour consolider les actions entreprises par la Commission en 2003 à travers une série de missions "Road Show" dans les nouveaux EM.

Évaluation

Afin d'évaluer les activités d'information et de communication passées et renforcer l'actuelle stratégie à moyen terme, trois rapports d'*évaluation* ont été produits par les consultants, dans le cadre d'un contrat-cadre avec la DG Développement. Le premier rapport, de novembre 2002, a évalué les

productions audiovisuelles co-financées par la DG DEV/A/5 et les publications de la « Série DE ». Le second, datant de mars 2004, a analysé les besoins des dix pays (alors) candidats en matière d'information sur le développement. Le troisième rapport, un *Inventaire des activités de communication externe de la DG Développement pour 2000-2004*, a été terminé en septembre 2004 et examiné lors d'une réunion à Bruxelles en octobre 2004.

Pris ensemble, ces trois rapports ont identifié un certain nombre de faiblesses et besoins de planification. Ceux-ci ont été incorporés à la fois dans la structure et le contenu de l'actuelle stratégie d'information et de communication. Ces rapports recommandent un processus systématique de fixation d'objectifs de communication, d'identification et de focalisation sur des publics cibles clés, et leur corrélation avec des vecteurs/canaux, moyens et activités appropriés. Les décisions stratégiques devraient être basées sur des données mieux élaborées, particulièrement en ce qui concerne la distribution, l'ampleur et le profil des publics, l'impact sur ceux-ci, ainsi qu'une approche pro-active pour le contrôle et l'évaluation. La stratégie devrait intégrer des vecteurs/canaux, moyens et des activités, qui soient complémentaires et qui accordent une attention particulière à la croissance des activités Internet. Le système de gestion et de mise en service (la division des services et de la production externalisée en lots et la gestion de ces lots) devrait refléter cette approche coordonnée. Le nombre de lots devrait être réduit à deux (l'un pour la mise en oeuvre et l'autre pour le contrôle et l'évaluation), au lieu de six comme ce fut le cas ces dernières années.

Ressources financières

Les ressources financières disponibles en 2004 (sous la ligne budgétaire 21.04.02, s'élevant à 3.3 millions d'euros) ont été divisées en trois composantes :

- Le *Contrat-cadre* : 1 million d'euros divisé en six lots de la manière suivante :
  - lot-1 : Publications (€400,000)
  - lot-2 : Audiovisuel (€200,000)
  - lot-3 : Événements (€100,000)
  - lot-4 : Réseaux (€100,000)
  - lot-5 : Contacts presse (€100,000)
  - lot-6 : Évaluation (€100,000)

- *Cofinancement des productions audiovisuelles* (documentaires, etc.) : €1 million
- *Analyse de l'opinion publique (EUROBAROMÈTRE), organisation/participation aux conférences internationales et aux événements multiculturels, « Prix Natali »*, ainsi que l'impression et le stockage des publications à l'Office des Publications Officielles (OPOCE) : € 1,3 millions.

« *Le Courrier* » a été financé séparément par le FED (1,3 millions d'euros annuellement).

3. STRATÉGIE DE COMMUNICATION À MOYEN TERME – 2005-2009

Introduction - le cycle de planification

La Stratégie de communication de la DG Développement décrite ci-après couvre la période 2005 à 2009, correspondant au mandat quinquennal de la Commission européenne. Elle contient également des éléments pour un Plan d'action pour 2005, première année dans le cycle de planification quinquennale.

La stratégie a été formulée de manière à être cohérente avec la stratégie d'information et de communication de la CE (2004) et la stratégie de communication pour l'aide extérieure (juin 2003). Elle fournit un cadre général, spécifiant des *objectifs, des publics cibles prioritairess, des messages, des vecteurs/canaux, des moyens et des activités*, ainsi que des *procédures de contrôle et d'évaluation* couvrant les quatre années de sa durée de vie.

La stratégie a été conçue pour être flexible et pour pouvoir répondre à de nouveaux développements et aux changements dans les orientations politiques. En octobre-novembre de chaque année, un plan de travail annuel de communication sera préparé pour la prochaine année civile.

3.1 OBJECTIFS

Ces dernières années, l'importance de l'information et de la communication s'est accrue au sein de la Commission européenne. Il y a une perception grandissante de la nécessité de stimuler la sensibilisation et de combattre l'apathie très répandue au sein du public européen (par exemple seulement 43% a participé aux élections récentes du Parlement européen). Une forme de gouvernance clairement identifiée rassemblant l'Union européenne et ses citoyens doit évoluer, caractérisée par une amélioration des perceptions populaires de l'Union et menant à une plus grande sensibilisation générale de la dimension européenne.

En approchant cet objectif, la Commission européenne reconnaît maintenant que la communication est un instrument majeur. Dans sa stratégie d'information et de communication de 2004[1], la Commission européenne définit cinq thèmes prioritaires pour la communication, dans le cadre du programme PRINCE. Ces thèmes sont :

- Élargissement ;
- L'avenir de l'Union européenne ;
- L'espace de liberté, de sécurité et de justice ;
- L'euro ;
- Le rôle de l'Union européenne dans le monde.

Le cinquième thème, *le rôle de l'Union européenne dans le monde*, est le point central de la communication pour la famille RELEX.

Le but de la communication est de *contribuer à la réalisation des objectifs prioritaires* de la politique de développement. Ceux-ci comprennent :

- Aider à réduire et finalement éradiquer la pauvreté dans les pays en développement; cela reflète les objectifs internationaux exposés dans les OMD et d'autres objectifs internationaux en matière de développement ;

- Promouvoir le développement durable, la paix et la sécurité ainsi qu'un environnement politique stable et démocratique dans nos pays partenaires ;
- Promouvoir une meilleure intégration des pays en développement dans l'économie mondiale.

[1] COM (2004) 196 final

Une nouvelle déclaration sur la coopération au développement de la CE est en préparation et devrait être publiée en mars 2005. Une fois disponible, elle servira de base à la révision des thèmes prioritaires pour la communication. Néanmoins, les objectifs politiques sont à priori vastes et doivent être opérationnels lors de la formulation de la stratégie. En ce qui concerne l'appui de la communication à la politique, *l'objectif général de communication* de la DG DEV est :

De fournir des informations, de créer une perception positive en ce qui concerne l'aide extérieure de la CE etd'obtenir un appui vis-à-vis de cette aide aux pays ACP comme partie intégrante des ambitions de l'UE, ainsi que de mettre en évidence le rôle de la Commission dans l'amélioration de l'efficacité de cette aide aux pays ACP.

Les objectifs plus spécifiques de la stratégie de communication à moyen terme de la DG DEV sont les suivants:

- Stimuler une meilleure compréhension du rôle de l'UE dans le monde et de sa politique de coopération au développement (en se concentrant sur l'Accord de Cotonou et surla contribution des politiques et des actions communautaires orientées vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement) pour les publics cibles des 25 États membres de l'UE et des 78 pays ACP.

- Faire connaître les réalisations de l'UE dans sa coopération avec les pays en développement, notamment les pays ACP, et améliorer l'image de l'aide gérée par l'UE au sein du public ;

- Elaborer un message clair et cohérent sur les capacités et les priorités de développement de l'UE, adapté aux besoins dedifférents publics cibles dans les pays en développement, en particulier les pays ACP ;

- Stimuler une meilleure appréciation parmi les agences et les partenaires bilatéraux et multilatéraux de la « valeur ajoutée » de l'action de l'UE en matière de politique de développement et de coopération au développement ;

- Promouvoir davantage la politique et les actions de développement de l'UE parmi les journalistes et les médias, lors du traitement des questions de développement et de politique extérieure ;

- Promouvoir davantage la politique et le programmes de développement de l'UE auprès des parlementaires et des décideurs. ;

- Promouvoir davantage la politique et les programmes de développement de l'UE auprès de la société civile, en particulier les organisations se focalisant sur les questions de développement.

Bien que ces objectifs soient spécifiques à la communication, leur champ est très vaste. Ils devront être décomposés en objectifs plus détaillés, liés aux publics cibles, aux partenaires et acteurs particuliers, lorsque les Plans annuels d'action seront élaborés. Cela facilitera, à la fois la définition des différentes activités et le développement des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, la réalisation du contrôle et de l'évaluation. À ce stade, une approche contextuelle logique sera employée.

3.2 ACTEURS ET AUDIENCES

Le nombre d'acteurs et de audiences potentiels pour les activités d'information relatives aux questions de coopération au développement est grand, et ceux-ci exercent une série de fonctions. Globalement, ils peuvent être divisés en plusieurs groupes comme suit (ils ne sont pas énumérés dans un ordre prioritaire particulier) :

***Multiplicateurs** (les agents communautaires et leaders d'opinion qui évaluent, interprètent, valident et retransmettent les informations)*
***Partenaires** (les agences et les institutions dont la collaboration est nécessaire)*
Décideurs
***Relayeurs/Contrôleurs (« Gatekeepers »)** (notamment les médias, qui filtrent et interprètent les informations)*
Groupes spécifiques parmi le public

3.3 PUBLICS PRIORITAIRES ET GROUPES CIBLES

D'une manière ou d'une autre, toutes ces catégories sont importantes pour la DG Développement. En même temps, il est reconnu que des activités de communication doivent se focaliser sur des **publics *prioritaires* et des groupes cibles.** (Le terme « groupe cible » est employé par souci de simplicité et de facilité, tout en reconnaissant entièrement qu'il peut être interprété différemment par certains lecteurs. Nous entendons créer un dialogue interactif à deux sens, basé sur l'évaluation des besoins et une approche participative, plutôt qu'une communication unidirectionnelle).

La nécessité de fixer des priorités est due à une série de facteurs et contraintes, incluant les disponibilités en ressources humaines et financières, l'accessibilité relative (ou l'inaccessibilité) de certains groupes et la disponibilité relative des vecteurs/canaux appropriées. Pour cette raison, au cours des cinq années de cette stratégie à moyen terme, une sélection de groupes prioritaires sera ciblée à partir de la liste globale, chacun bénéficiant d'un ensemble spécifique de vecteurs/canaux de communication, de moyens et d'activités.

Dans les catégories principales décrites ci-dessus, donc, les publics et les groupes cibles à privilégier se présenteront de la manière suivante :

Multiplicateurs

Société civile (en particulier des associations d'ONG spécialisées en communicaton, ONGD, les organisations professionnelles, les associations de professeurs)
Leaders d'opinion (par exemple les coopérants, économistes, universitaires, fonctionnaires, chefs religieux)

Partenaires

D'autres organisations donatrices (par exemple les agences de l'ONU, la Banque mondiale, l'OCDE/DAC)
Les États membres de l'UE (Représentations, ministères et agences de développement nationaux, centres d'information et de documentation nationaux et régionaux)
Pays ACP (via les délégations)

Décideurs

Parlementaires (nationaux et européens, membres de la Commission du développement)
Les États membres de l'UE (les gouvernements, les ministères et agences de développement nationaux et également les représentations des États membres)
Pays ACP (via les délégations)

Relayeurs/Contrôleurs (« Gatekeepers »)

257

Les journalistes (en particulier les spécialistes en questions de développement et/ou ceux qui sont installés à Bruxelles)
Les réseaux de médias dans les États membres (également via les représentations des États membres)
Les réseaux de médias dans les pays ACP (via les délégations)
Agences de presse et organisations professionnelles

Publics spécifiques
Les enfants et les jeunes

Il devrait être également souligné que ces groupes diffèrent selon le contexte ; ils sont différents dans les **nouveaux États membres**, y compris les **pays candidats à l'adhésion**, et dans les **pays en développement**, notamment les **pays ACP**. En outre, les contraintes en termes de ressources budgétaires et humaines, la répartition des mandats au sein de la famille RELEX et les degrés variables d'accessibilité signifient que tous les publics cibles ne peuvent pas (ou ne devraient pas) être approchés dans chacun de ces environnements. La priorité sera accordée de la manière suivante :

Les États membres

Représentations, centres d'information de l'UE, agences de développement, médias nationaux et régionaux, réseaux d'ONG et d'ONGD et plates-formes d'organisations. Une attention particulière sera accordée aux États membres les moins expérimentés en politique européenne de développement.

Pays ACP
Délégations (en coopération avec les DG de la famille RELEX).

258

3.4 THÈMES PRIORITAIRES

Suite à la consultation élargie à l'intérieur de la famille RELEX (comprenant deux réunions, en octobre-novembre 2004, d'une task force spécialement convoquée sur « l'avenir de la stratégie d'information et de communication de la politique de développement de la CE »), quatre thèmes clés ont été identifiés. L'objectif essentiel dans la limitation du nombre de thèmes prioritaires était d'aider à se focaliser, à simplifier et à se concentrer sur des messages. Dans les brèves descriptions fournies ci-après, chaque point est précédé d'un titre (qui synthétise le message dans sa forme la plus concise), suivie d'un résumé du contenu de l'information.

- ***Le plus grand donateur au monde.*** La Communauté européenne, qui fournit un tiers des flux globaux d'aide de l'UE, est l'un des plus importants donateurs d'aide au monde. Nous consacrons chaque année 7 milliards d'euros à l'aide extérieure, dans plus de 150 pays, territoires et organisations du monde entier, afin de réaliser les objectifs de la coopération au développement de la CE. Nous croyons en une aide à long terme et structurée, ainsi qu'en la construction d'un réseau de partenariats de collaboration.

- ***La coopération au développement est primordiale pour la mission de l'UE.*** L'aide extérieure est essentielle pour le rôle de l'UE dans le monde. En distribuant une partie significative de leurs ressources pour le développement via les instruments communautaires, les États membres de l'UE ont montré leur engagement vis-à-vis d'une Union définie par son attachement à la solidarité globale. Si nous voulons exploiter au maximum le potentiel de l'UE en matière d'aide efficace, une meilleure coordination et complémentarité entre et parmi la Commission et les Etats membres est un objectif de première importance.

- ***La pauvreté, les conflits et l'instabilité, où qu'ils existent dans le monde, nous affectent tous.*** Dans le contexte de la mondialisation, il est dans notre intérêt européen commun d'aborder ces questions, et de susciter une réflexion sur nos valeurs communes. Les programmes de l'aide extérieure de l'UE sont primordiaux pour cette réponse.

- ***L'UE attache un intérêt particulier au secteur non gouvernemental et à la société civile.*** La Commission ne répond pas seulement aux gouvernements ; elle essaye de s'engager dans un dialogue avec les représentants communautaires et la société civile.

3.5 FORMULATION DES MESSAGES

Les quatre thèmes sont généraux, et le point de départ de leur transformation en messages spécifiques est que ceux-ci devraient être *directement liés aux intérêts et aux préoccupations des publics cibles prioritaires*. Comme composantes d'un Plan d'action de communication efficace, ils doivent également être *clairs et ciblés*, reflétant le contenu et l'orientation de la Stratégie de Communication de l'Aide Extérieure. Troisièmement, ils doivent être *coordonnés, ou synchronisés*, via les vecteurs/canaux et médias par lesquels ils sont transmis. Quatrièmement, ils doivent être *adaptés* à leurs publics cibles, que ce soit dans le contenu, le niveau, le ton et la présentation.

Les messages sont formulés à plusieurs niveaux : certains sont factuels, d'autres sont accompagnés de témoignages et arguments, d'autres expriment clairement ou justifient une position adoptée par la Commission, d'autres encore tentent de corriger des incompréhensions, de susciter l'intérêt ou de réduire l'hostilité. Les points ci-dessus ne font que résumer certaines déclarations de base et débats qui doivent être faits ; ils n'ont pas été adaptés pour répondre aux besoins des publics. *Tous ces thèmes ne conviennent pas à tous les publics prioritaires, et différents aspects des thèmes sélectionnés seront appropriés pour différents groupes ; ils rencontreront des niveaux variables d'acceptation, de soutien ou de résistance. La formulation précise des messages, ainsi que leur présentation et accent varieront selon le groupe cible.*

3.6 VECTEURS/CANAUX, MOYENS ET ACTIVITÉS

Une Approche Intégrée

La stratégie à moyen terme utilisera une série de vecteurs/canaux de communication, s'étendant de la communication interpersonnelle et de groupe aux mass media et aux formes électroniques. C'est un principe fondamental de la stratégie que de les considérer dans leur ensemble, dans le cadre d'une approche intégrée, pour la réalisation des objectifs communs.

Le point de départ dans l'examen de la combinaison optimale des vecteurs/canaux, des moyens et des activités, sera les *publics cibles prioritaires*. La DG DEV cherchera à utiliser et à sélectionner les vecteurs/canaux et les médias que ces publics préfèrent.

Le Rôle des Médiateurs

Outre les contacts avec les partenaires de la DG DEV (tels que d'autres DG, les agences onusiennes, les Représentations et les délégations), et dans une moindre mesure avec les décideurs, relativement peu de vecteurs/canaux *directs* sont ouverts à, ou exploités par la DG DEV. Dans la plupart des cas, l'information est transmise via des *intermédiaires ou des médiateurs*. Les contacts avec les multiplicateurs et beaucoup de leaders d'opinion sont *indirects*, et passent par des points centraux tels que les associations professionnelles, les plates-formes d'organisations et les agences spécialisées, pour lesquelles des vecteurs/canaux spécialisés doivent être trouvés ou créés. Pour cette raison, la *mise en réseau et la création de base de données* sont importantes. L'identification et la consolidation des vecteurs/canaux et des réseaux de distribution sont un processus à long terme, dépendant dans une large mesure de la fusion d'une série de réseaux (mais ouverts à de nouvelles approches) et surtout, de l'établissement et de l'actualisation systématique de bases de données opérationnelles.

Internet

Internet est le seul instrument qui permette de communiquer à la fois avec les publics généraux et spécialisés. Comme Internet est un instrument interactif, et contrôlé par l'utilisateur, il constitue un canal d'information particulièrement important, assurant un certain nombre de fonctions :

- Fourniture des liens vers d'autres pages du site EUROPA (comprenant les appels à propositions)
- Publication des nouvelles et des informations de presse
- Mise à disposition d'un outil de recherche pour d'autres parties du site et pour les archives EUROPA
- Facilités de consultation et de téléchargement de toutes les publications de la DG Développement (dans le format PDF)
- Soutien aux journalistes et autres utilisateurs (par exemple : photothèque et galerie de médias EuropeAid)
- Fourniture de moyens de diffusion (des messages et des matériels) aux publics cibles des bases de données de la DG DEV
- Création de liens possibles vers la vidéothèque (et à tout développement ultérieur, tel que les matériels audio)

Les Médias - Accès et « Affordability »

Les contacts avec le public sont également relayés, soit indirectement (par exemple par les enseignants, dans le cas des étudiants), ou le plus généralement par les relayeurs/contrôleurs (« gatekeepers ») - les médias.

Néanmoins, dans la pratique, lorsque l'on se décide sur des vecteurs/canaux et des médias, d'autres facteurs entrent en jeu hormis leur caractère approprié, en particulier l'accessibilité et « affordability ». Ceux-ci ont un impact différent selon les environnements, et une distinction sera encore faite entre les *États membres de l'UE*, les *nouveaux États membres* et les *pays ACP*.

Dans les *États membres*, les *Représentations* resteront une vecteurs/canaux principal, et la DG DEV continuera à travailler avec les mécanismes généraux de distribution de l'UE (par exemple les listes de diffusion de l'OPOCE). Cependant, ces mécanismes généraux ne sont pas suffisamment flexibles ou sensibles pour rencontrer les besoins spécifiques de la DG DEV, que ce soit en matière de distribution ou de contrôle et d'évaluation. Des efforts particuliers seront réalisés pour identifier et utiliser régulièrement d'autres vecteurs/canaux et moyens de distribution.

Ceux-ci existent principalement pour des publics spécialisés ou influents, et sont transmis par une série de vecteurs/canaux et médias (les publications et chroniques d'un intérêt particulier, les matériels audiovisuels tels que CD-ROM, chaînes TV, groupes de discussion et chatrooms, sites web d'intérêt spécifique, associations professionnelles, communautés et groupes d'intérêts particuliers, et événements spéciaux).

Les *mass media* posent un problème particulier, en ce sens qu'ils ne sont pour la plupart (surtout les médias privés) pas facilement accessible ni abordable. Ces médias accepteront rarement du matériel produit à l'extérieur, à moins qu'il ne soit produit de façon indépendante (et critique), ou accepté comme matériel sponsorisé ou comme publicité payante. Cependant, les tarifs publicitaires sont élevés, des questions sont posées en ce qui concerne l'utilité de ces médias, et il y a des doutes réels quant à son efficacité à réaliser des objectifs de développement plus complexes (par opposition à humanitaire) sans exposition répétée et prolongée.

Concernant la planification d'une stratégie de communication pour la coopération au développement, une assistance sera offerte aux États membres peu expérimentés. En général, les nouveaux États membres, y compris les pays candidats à l'adhésion, ont un domaine de presse assez élargi incluant des

publications spécialisées, et une population cultivée. Les médias audiovisuels, et particulièrement les médias publics, sont sous-financés et soucieux d'acquérir et d'exploiter les matériels gratuits de source extérieure, à condition de ne pas être trop ouvertement commerciaux ou propagandistes.

Dans les pays en développement, notamment les *pays ACP*, les contraintes de l'éloignement et du coût sont perceptibles. En coopération avec RELEX, des initiatives orientées vers les pays ACP seront canalisées par les délégations (qui se trouvent dans une position optimale pour évaluer les capacités et les besoins locaux). Une approche régionale sera envisagée pour éviter une duplication du travail. Les délégations seront invitées à formuler des lignes directrices pour la stratégie, impliquant les médias locaux, les institutions scolaires et les plates-formes non gouvernementales.

La situation du reste du *monde en développement* doit également être prise en considération. Bien que pour des raisons structurelles les pays en développement autres que les ACP ne fassent pas partie de la mission de la DG DEV, les problèmes profonds du développement sont identiques, et les messages formulés ainsi que les initiatives entreprises pour impliquer ces publics dans un dialogue, doivent être cohérents et complémentaires. Une fragmentation excessive des messages, avec trop d'attention portée sur les questions de mandat et de procédures, est susceptible de s'avérer contreproductive et de désorienter la stratégie.

Enfin, l'*identification* et la *consolidation des vecteurs/canaux et des réseaux de distribution* sont un processus à long terme, dépendant dans une large mesure du regroupement d'une série de réseaux existants, ouverts à de nouvelles approches et surtout, *établissant et actualisant* de manière systématique des bases de données opérationnelles.

3.7 MISE A JOUR

La stratégie d'information et de communication est destinée à être un instrument dynamique, fixant des objectifs, identifiant des publics et définissant des thèmes clés, tout en les associant avec les vecteurs/canaux appropriés, mais assurant également la flexibilité nécessaire pour répondre aux circonstances changeantes d'un monde en évolution constante. C'est pour cette raison que la programmation en détail des activités ne peut aller au-delà d'une période d'un an.

3.8 DÉFIS ET OBSTACLES

Le caractère de l'UE, sa complexité institutionnelle et l'absence d'une opinion publique européenne unifiée et cohérente sont les obstacles les plus importants lors de la planification, de la conception et de la mise en oeuvre d'un Plan d'action central de communication.

Le public européen a une faible connaissance de l'aide extérieure de l'UE et de son rôle dans le monde. Tandis qu'un sondage de l'opinion publique « Eurobaromètre » menée en 2003 a révélé que les Européens sont extrêmement convaincus par l'idée de fournir une aide au développement (86% des Européens pensent que l'aide au développement est importante), très peu d'entre eux associent l'Union européenne avec une politique de développement. La situation est particulièrement marquée dans les nouveaux États membres, où la familiarité avec le concept de coopération au développement ou son importance est faible.

La planification et la mise en oeuvre du Plan d'action de communication doivent respecter le caractère dynamique de l'UE ainsi que sa complexité institutionnelle. Le Plan d'action doit également concilier les obstacles, contraintes et réalités contradictoires avec les exigences opérationnelles et les moyens financiers qui prévalent. À moyen terme, il devra également s'adapter à une nouvelle réalité, influencée par la mise en oeuvre de la Constitution ainsi que par la répartition des tâches au sein de la Commission européenne et le processus en cours de réforme de l'aide extérieure de l'UE.

SPEECH/09/239

José Manuel Durão Barroso

President of the European Commission

Leading by Example: The EU and Global Governance

Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort

Conference on Global Governance

Brussels, 12 May 2009

Distinguished guests,

Ladies and gentlemen,

Let me begin by welcoming you all to this Conference on Global Governance, World Prosperity and Development. It is a pleasure to see so many experts and gathered together, to debate and share ideas on a subject that is higher on the political agenda than ever before.

Until recently, many people felt that the state of affairs in our globalising world was 'normal, certain and permanent'.

Then came the sub-prime crisis, the credit crunch, near financial meltdown, a decline in international trade and a global recession.

Given the enormous gains we have made in recent years – the lifting of millions out of poverty, the increasing interdependence that encourages greater stability and peace - it is vital that the world does not once again turn its back on globalisation, as a result of the global crisis. It is vital that we avoid the mistakes of the past.

There is reason to be confident. So far, the world has resisted the worst displays of protectionism. And there is a shared understanding that this crisis presents a real opportunity for reform. An opportunity to reinforce multilateral governance.

In fact, I would go so far as to say that the financial crisis represents a turning point for global governance, both politically and psychologically; the emergence of the G20 process is one sign of this. But it is up to us, the world community, to grasp this opportunity. If we fail, history will not judge us kindly.

For its part, the EU is certainly playing, and will continue to play, a central role in shaping the new order that is gradually emerging.

Let me explain why.

The EU is a union of states, peoples and citizens based on democracy, the rule of law, human rights and open markets with free competition. It has rejected traditional international politics, based on the threat of violence, in favour of international relations based on supranational laws and institutions.

European institutions are substantially more mature than what we see at the global level. Indeed, the EU is an original construction quite unlike any other before it. Its mechanisms for building consensus and taking joint action make it a role model for a global world order based on the rule of law.

Evidence for this is all around us. The EU's success in promoting stability and prosperity has long operated as a magnet, fostering peace and institutional change through the prospect of enlargement. And let me say very clearly: the enlargement was a great historical achievement; not only in terms of European integration, but in terms of European history in general.

And today, through trade, finance, co-operation in global fora, aid, partnership, conflict prevention and environment protection, the EU is using its size and clout to promote peace, stability and prosperity far beyond its borders.

The multiplication of regional initiatives inspired by the EU also bears witness to the fact that, by showing the successful functioning of a peaceful Union, based on democracy and respect for human rights, Europe is leading by example.

Of course, we face problems and serious global challenges. We also know that the Union is criticized for its cumbersome decision-making process, its need for constant coordination and mutual respect in the laborious search for consensus among a large number of diverse states.

In a very short period of time, the Union grew from 15 to 27 Member States. It is a mistake to imagine that we will have a 'European state'. It will not happen. Moreover, diversity is a virtue. It is a permanent challenge to find a balance between diversity and pluralism, and unity and integration. Precisely because of that, Europe is an example for the world.

It is difficult to see how effective global governance involving sovereign states can be conducted in any other way. So what some see as a disadvantage for the EU today, will come to be seen as an advantage in an emerging, rules-based, world order.

In all the areas being looked at by this conference, the EU will continue to leverage its experience and its unique political architecture and decision-making processes to shape the global agenda.

Take the financial crisis and reform of global finance. The Commission proposal for a common EU position, endorsed by Member States in March, helped us to play a strong and important role at the G20 meeting in London. In fact, the final G20 Communiqué echoed the March European Council Conclusions in more than 20 areas.

We are already acting on those G20 commitments, reflecting our determination to lead by example. After all, it is important that the EU lives up to the standards we expect from our global partners.

Two weeks ago, for example, the Commission unveiled its proposals for a comprehensive and effective regulatory framework for alternative investment fund managers. Such managers, who include managers of hedge funds and private equity funds, have become important participants in the European financial system.

Managing around €2 trillion in assets at the end of 2008, they have had a significant impact on the markets and companies in which they invest.

There is now an emerging global consensus – as expressed by the G20 leaders – on the need for closer regulation in this sector. This package is the first attempt in any jurisdiction to create such a comprehensive framework for the alternative fund industry. It will help to overcome gaps and inconsistencies in existing national regulatory frameworks and provide a secure basis for investors in the future.

More is to come. In two weeks we will present a second package of proposals on financial supervision, to reinforce prudential legislation, rethink incentive structures, strengthen risk management and improve international co-operation.

A third package in mid-June will round off this initial series of financial reform proposals, focusing on capital requirements and securitisation, among other aspects.

And let's not forget the impact of the crisis on the most vulnerable people. As a complement to these technical measures, the Commission is renewing its focus on employment - as witnessed by last week's Employment Summit in Prague, which took a significant step towards more, and better coordinated, action on jobs. The conclusions of the summit will be the basis for a Communication by the Commission, to be presented to the June European Council.

We are developing policies to aid Member States in implementing effective responses to the challenges of job creation and social cohesion.

And we are reinforcing and accelerating the use of Community investment budgets under the Regional Funds to support the hard-pressed construction sector, and the European Social Fund and the European Globalisation Adjustment Fund to support retraining.

In fact, our internal EU solidarity instruments are attracting increasing attention from our global partners, keen to learn from the European model. This includes regional groupings like Mercosur, ASEAN, and SICA – the Central American Integration System.

Two years ago, the four member countries of Mercosur even agreed to create their own supranational development fund – FOCEM – to support the integration process. It is directly inspired by the EU's instruments.

And yesterday and today [11-12 May], representatives from countries and regions from all over the world have been meeting in Brussels in a conference organised by Regional Policy Commissioner Danuta Hübner, to debate and discuss the regional dimension to governance in a globalised world.

A further example of the EU's 'influence by example' is in the area of climate change – also a topic for this conference.

When the Commission's energy and climate change package was formally adopted last month [23 April], Europe once again showed leadership through action, not words - becoming the first region in the world to implement such far-reaching, legally binding climate and energy targets.

The package delivers on EU leaders' commitments to reduce greenhouse gas emissions by at least 20% of 1990 levels and to raise the share of energy consumption provided by renewable resources to 20%, both by 2020. It also contributes to the target of improving energy efficiency by 20%.

Critically, the package lays the basis for increasing the emissions reduction from 20% to 30% in the context of a satisfactory international climate agreement in which other developed and developing countries contribute their fair share to limiting global emissions.

In other words, the EU is not content to simply lead by example: we are actively challenging the global community to share our ambition.

This more proactive approach is crucial, I believe, to achieve an international agreement at the UN Climate Conference in December. It's time to 'seal the deal' in Copenhagen, to demonstrate effective global governance on the defining challenge of our generation. And Europe is showing the way.

Reaching out to the world in this way, in search of new partnerships and effective multilateral strategies, can be seen as a new politics of global engagement by the EU – building on, but reaching beyond, traditional bilateral partnerships.

In the case of climate change, we really had no other choice. In a world where China's annual increase in emissions is greater than Germany's total annual emissions, how can we sit back and content ourselves with action that ends at Europe's borders?

But in other areas too, the challenge for Europe in the coming years will increasingly be one of external projection of EU policies globelly. The eventual ratification of the Lisbon Treaty would boost those efforts, in terms of improving the cohesion and efficacy of our external action. However, we need to recognise that the reform of institutions is important, but equally as important is the political will to act.

It is in this context that the European Commission is enhancing its co-operation with the UN and other international fora. The growing roll call of global challenges requiring global solutions – financial instability, development, climate change, pandemics, terrorism – means that inaction is no longer an option.

I wish to emphasise the case of development. We need to meet the Millennium Development Goals. It is a case of both moral responsibility and enlightened self-interest. Europe is also leading here. And, we should not forget the link between climate change and development. The climate change agenda is also a development agenda.

Ladies and gentlemen,

The EU is not just a model for better global governance because it is the first to act - important though that is in encouraging others to act as well. It is the way we act that makes the EU a laboratory for globalisation: consensus among 27 nation-states, decentralised partnerships with regional and local authorities and actors, decisions with legal weight, implementation and enforcement of those decisions, all backed up by the compulsory and automatic jurisdiction of a supranational court.

In his 1795 treatise *Perpetual Peace: a Philosophical Sketch*, Immanuel Kant said: "*...there is only one way that states...can leave the lawless condition, which involves nothing but war; it is that, like individual human beings, they give up their savage (lawless) freedom, accommodate themselves to public coercive laws and so form an (always growing) state of nations...that would finally encompass all the nations of the earth.*"

Our Kantian order is indeed a historical achievement. I do not anticipate the same level of political integration in other regions. But I expect more multilateralism and more international cooperation. There are two possible ways. Isolationism, protectionism, and nationalism. Or stronger multilateral institutions and more global rules. We need more globalisation, not less. If you want, more globalisation at the normative level.

The European Union is at the forefront of progress to bring international relations to the realm of lawful order. It represents the triumph of reconciliation over revenge; of cooperation over chaos; of law over violence.

It is the natural starting point for any effort to improve global governance. And to fight for principles and values that for us are very important.

Thank you.

SPEECH/05/386

Louis Michel

Commissaire européen au Développement et à l'Aide Humanitaire

«La politique de développement, une projection concrète et ambitieuse de l'UE»

263

Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort

Conseil des Ministres ACP-UE

Luxembourg, 25 juin 2005

Messieurs les Ministres,

Mesdames et Messieurs,

La présente session du Conseil des Ministres ACP-CE revêt d'une importance particulière, tout d'abord, parce qu'elle coïncide avec l'anniversaire des 30 ans de la fondation du Groupe ACP. Cette coopération présente un cadre de coopération unique. Et je suis intimement convaincu que c'est un cadre qui doit servir de modèle.

C'est un modèle, car il crée un espace pour le dialogue beaucoup plus large et beaucoup plus perspectif.

Et l'Europe doit renforcer son ambition sur ce plan-là.

Vous le savez : la part européenne de l'aide mondiale au développement est de 56%. 56% ! Ce qui place l'Europe – Etats membres et Commission confondus – en première position dans la communauté internationale des donateurs, avec un montant de 46 milliards d'euros par an.

Et pourtant, malgré cette position de leader, nous n'arrivons pas à mieux valoriser la politique européenne de développement et à en obtenir l'influence ou les retombées qu'il conviendrait, que ce soit en termes politiques, géostratégiques ou économiques.

La politique de développement constitue sans aucun doute l'une des projections les plus concrètes et les plus ambitieuses de l'Union européenne, et elle doit le rester. Elle est une de ses plus belles expressions, parce qu'elle traduit concrètement notre fonds commun de valeurs : la solidarité, le respect de la dignité humaine, l'égalité, la tolérance, la liberté d'opinion et d'expression, la foi en l'homme et en ses ressources pour construire un avenir meilleur.

La coopération avec les pays partenaires du Groupe ACP s'inscrit dans cette politique, elle en est une expression concrète, fondée sur une histoire commune et orientée vers un avenir commun. Aussi voudrais-je, à l'occasion de ce Conseil, réitérer la grande importance que j'y attache.

Car notre politique de développement ne peut pas se limiter à une opération de charité à grande échelle. Si notre action se réduit uniquement à de la générosité, elle sera vouée à l'échec.

Elle sera vouée à l'échec parce qu'elle ne favorisera pas l'appropriation ; nous devons faire de nos partenaires les acteurs de leur propre développement.

Elle sera vouée à l'échec parce qu'elle conduira à une déresponsabilisation dramatique de ceux-là mêmes que nous voulons aider.

Elle sera vouée à l'échec parce qu'elle sera vécue comme du néo-colonialisme.

Pour éviter ces écueils, la politique européenne de développement doit encourager une conception de l'aide comme une dépendance mutuelle, une conception du développement comme un partenariat (respect mutuel).

L'accord de Cotonou reflète cette idée de partenariat à fond.

Messieurs les Ministres,

Mesdames et Messieurs,

Nous nous réunissons au moment où plusieurs événements touchent notre coopération. 2005 est une année importante pour le développement :

le développement bénéficie d'un soutien et d'une prise de conscience inédits, sans doute dû à l'effet tsunami, même s'il ne faut jamais confondre compassion événementielle et solidarité durable;

le développement est au cœur de l'agenda des débats dans les plus hautes instances internationales : Conseil européen de juin ; G8 de juillet ; suivi des engagements pris à Monterrey pour le financement du développement ; finalisation de l'Agenda de Doha ; Sommet des Nations Unies consacré à l'examen des progrés réalisés vis-à-vis des Objectifs du Millénaire pour le Développement en septembre à New York.

Dans ce contexte, l'Europe doit faire entendre sa voix :

- d'une part, parce qu'elle est le premier bailleur de fonds, qu'elle doit conserver et renforcer cette position de leader, sinon d'autres le feront ;
- d'autre part, parce que si l'Union européenne est capable de se fixer des objectifs ambitieux, elle motivera les autres acteurs de la communauté internationale à en faire autant, si pas plus.

Cette volonté de montrer le chemin et d'entraîner la communauté internationale dans une démarche concrète et volontariste s'est concrétisée par l'adoption par la Commission, en avril 2005, de trois communications :

- une sur la contribution de l'UE au Sommet de New York. Cette Communication comprend un volet sur la priorité à accorder à l'Afrique. Cette focalisation ne se fera pas au détriment de nos autres partenaires.
- une autre sur le financement du développement, avec les aspects de volume de l'aide (20 mia EUR en plus), mais aussi d'efficacité et de qualité de l'aide ;
- une dernière sur la cohérence des politiques pour le développement, c'est-à-dire comment faire contribuer les autres politiques de l'Union au développement (cf. liste des 11 domaines identifiés par l'UE). En effet, l'Union est décidée d'accroître l'impact de nos différentes politiques et, en même temps, d'assurer leurs synergies pour saisir les opportunités favorisant un développement durable.

Fin mai, le Conseil Affaires Générales et Relations extérieures a entériné les éléments principaux contenus dans les trois communications que je viens de citer. Il a notamment souscrit à la proposition de la Commission de fixer une nouvelle cible intermédiaire collective pour l'APD à 0,56 % en 2010. Ce faisant, l'Union européenne s'assure des fonds additionnels de 20 milliards d'euros par an à partir de cette date.

Enfin, dès le début de mon mandat de Commissaire européen, j'ai aussi décidé de faire de la mise à jour de la politique de développement de l'Union européenne une priorité. En effet, depuis l'an 2000 – date à laquelle la Commission avait défini son cadre politique d'action – plusieurs événements (terrorisme, mondialisation, objectifs de développement du millénaire) ont influencé la direction et les objectifs des politiques de développement et rendent une mise à jour indispensable. Je suis donc en train de travailler à l'élaboration d'une « stratégie commune de développement » à l'instar de ce que nous avons développé en matière de sécurité, et que je présenterai au Collège en juillet prochain.

Dans le plein respect des compétences partagées entre la Commission et les Etats membres, je défendrai une meilleure coordination et des objectifs communs pour notre coopération. Sur ces bases, le « Consensus de Bruxelles » définira, pour la première fois en 50 ans de coopération, le cadre de principes que nous partageons dans lequel l'Union et ses 25 Etats membres mettront chacun en œuvre leurs politiques de développement dans un esprit de complémentarité.

La révision de l'accord de Cotonou de février dernier s'inscrit dans la même optique de rendre notre coopération plus dynamique et sans doute plus bénéfique pour les deux parties. Les résultats de cette négociation constituent une avancée politique déterminante et consacrent la nature exceptionnelle de notre partenariat fondé sur la reconnaissance d'une dépendance mutuelle. Désormais, nous pouvons parler de la coopération conçue comme un lien solide avec des intérêts réciproques.

Un élément clé de cette négociation qui confirme l'engagement de l'Union vis-à-vis des partenaires ACP tant au niveau de l'acquis de Cotonou que sur le plan financier, est la décision de l'Union européenne qui, je cite, « maintiendra son effort d'aide aux Etats ACP au moins au même niveau que le 9ème FED hors reliquats auquel il convient d'ajouter, sur base des estimations communautaires, les effets de l'inflation, de la croissance au sein de l'Union européenne et de l'élargissement de celle-ci aux 10 nouveaux Etats membres en 2004 ». En outre, cet effort d'aide minimum est garanti sans préjudice de l'éligibilité des Etats ACP à des ressources additionnelles au titre d'autres instruments existants ou à créer. Ceci est une formule précieuse, car elle se traduira par un chiffre important, et ce en dépit des difficultés actuelles autour des discussions sur le budget communautaire.

La Commission a au raison de sécuriser le niveau de l'aide aux ACP et de mettre ceux-ci au centre des politiques de l'Union. La conclusion de la révision de l'Accord de Cotonou et les garanties des fonds en faveur des ACP devraient rassurer les derniers sceptiques à ce sujet.

A ce stade, les discussions sur le budget communautaire continuent. Dans ce processus difficile et délicat pour l'Europe, nous sommes tout à fait conscients de notre responsabilité commune vis-à-vis de nos partenaires ACP. La Commission a l'obligation de se préparer. Et je puis vous le confirmer : elle se prépare. Sans écarter la possibilité d'une budgétisation, elle se prépare en parallèle pour un 10ème FED. Nous ne serons pas pris en défaut. Nous serons donc en mesure de répondre aux besoins de financement de nos partenaires.

Enfin, j'aimerais me référer à un autre point significatif de notre coopération, celui du milliard conditionnel du 9ème FED. Grâce à un résultat positif, notamment en ce qui concerne l'absorption des fonds du FED, résultat qui reflète bien une amélioration nette de notre coopération, il s'est avéré possible de mettre à disposition le reste du milliard conditionnel pour financer des programmes en faveur des ACP. La mise à disposition de ces fonds a également été conditionnée par des propositions concrètes quant à leur usage. La Communauté a fait ses propositions en tenant bien compte des souhaits des ACP ainsi que des obligations internationales de notre coopération. L'accord de notre Conseil sur les financements dans les domaines prioritaires de notre coopération sera un résultat très positif et une preuve de la vitalité de notre coopération.

264

Messieurs les Ministres,

Mesdames et Messieurs

Les enjeux du développement sont énormes. Nous progressons, mais le chemin est encore long.

Nos réunions d'aujourd'hui et de demain nous permettront d'approfondir et de moderniser notre partenariat.

Je tiens à vous remercier pour l'esprit constructif dans lequel se déroule le dialogue politique. Ce dialogue politique doit devenir une véritable alliance politique.

Le jour où l'Union européenne et les pays ACP décideront de parler d'une seule voix dans les enceintes internationales, elles auront, je pense, assez facile pour peser sur le cours des Affaires du Monde.

Cette alliance politique est à mes yeux au moins aussi essentielle que notre partenariat économique et que notre partenariat de développement.

Nous avons des intérêts stratégiques communs.

Nous pouvons les faire valoir pour une meilleure harmonie du monde.

La valeur ajoutée de notre alliance, c'est d'abord cela : une stratégie politique portée ensemble au service d'une prospérité mieux partagée.

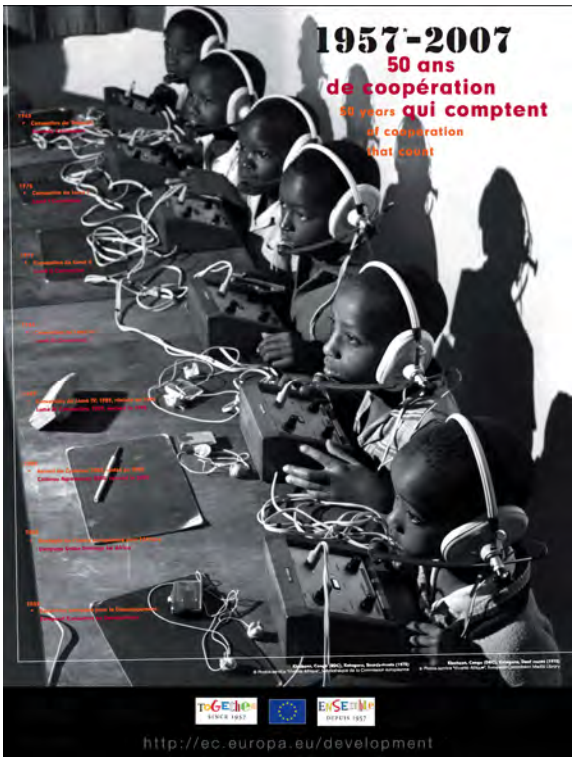
Réaliser cette ambition, ce serait tourner définitivement le dos à une histoire souvent dramatique et injuste dont vos pays portent le poids depuis si longtemps, depuis trop longtemps.

Si nous le voulons, l'alliance de l'UE qui est une des plus belles idées morales de l'histoire, avec vos pays peut devenir l'énergie vitale qui éclairera l'humanité d'une lumière nouvelle.

Ensemble, j'en suis convaincu, nous pouvons vaincre toutes les fatalités pour que le monde ait enfin les couleurs joyeuses de la justice, de la fraternité et de l'optimisme.

2665

« L'Europe est le plus grand fournisseur d'aide au développement au Monde »



ANNEXES

BIBLIOGRAPHIQUES

BIBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE : TABLE DES MATIÈRES

CADRE GÉNÉRAL

INTRODUCTION THÉORIQUE **271**
OUVRAGES DE RÉFÉRENCE 271
THÉORIE DES RELATIONS INTERNATIONALES 271
THÉORIE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE 273

RÉFLEXIONS THÉMATIQUES **275**
AIDE, COOPÉRATION ET POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT 275
MULTILATÉRALISME ET COOPÉRATION INTERNATIONALE 277
MORALE, ÉTHIQUE ET COSMOPOLITISME 278

REGARDS CROISÉS **279**
SCIENCES SOCIALES ET HUMAINES 279
REGARDS D'ACTEURS ET D'OBSERVATEURS 280

UNION EUROPÉENNE

ACTEURS **281**
LA COMMISSION EUROPÉENNE 281
LE CONSEIL ET LES ÉTATS MEMBRES 282
DES IDENTITÉS MULTIPLES : ENTRE REPRÉSENTATION, SOCIALISATION ET SUPRANATIONALISATION 283

PROCESSUS **284**
LA PRISE DE DÉCISION : NÉGOCIATION ET INFLUENCE 284
LES MULTIPLES FACETTES DE L'EUROPÉANISATION 285

L'UNION EUROPÉENNE, ACTEUR INTERNATIONAL **286**
L'UNION ACTEUR INTERNATIONAL : APPROCHES THÉORIQUES 286
VERS UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE COMMUNE 288
RÉGIONALISME ET PARTENARIATS 289

UN ACTEUR ATYPIQUE **290**
LA PUISSANCE EUROPÉENNE 290
IDENTITÉ, VALEURS, PERCEPTIONS 292

POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT

LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE DÉVELOPPEMENT **294**
AUX ORIGINES: L'ASSOCIATION 294
DE LOMÉ À COTONOU : LES 'CONTRATS' EUROPE-SUD 295
L' « EUROPE » FACE AU « SUD » 296

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉVELOPPEMENT **297**
DU MODÈLE COMMUNAUTAIRE AU MODÈLE EUROPÉEN 297
DÉVELOPPEMENT ET POLICY MIX 298
ACTEURS, INSTITUTIONS ET PROCESSUS 299

POLITIQUES BILATÉRALES **301**

CADRE GÉNÉRAL

INTRODUCTION THÉORIQUE

OUVRAGES DE RÉFÉRENCE

- *Le Petit Larousse illustré 2005*. Paris : Larousse, 1855p.
- *Le Nouveau Petit Robert 2007* Paris : Dictionnaire Le Robert, 2838p.
- BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences-Po, 2006 (2ème ed), 508p.
- HERMET Guy (dir), BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*. Paris : Armand Colin, 2005 [6ème ed], 404p.
- SMOUTS Marie-Claude, BATTISTELLA Dario, VENNESSON Pascal. *Dictionnaire des relations internationales*. Paris : Dalloz, 2003, 506p.

THÉORIE DES RELATIONS INTERNATIONALES

Ouvrages, chapitres d'ouvrages

- ALLISON Graham. *Essence of decision*. New York : Longman, 1999 (2nd ed), 416p.
- ARQUILLA John, RONFELDT David. *The emergence of Noopolitik. Toward an American Information Strategy*. RAND Research, 1999, 102p.
- BADIE Bertrand. *Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité*. Paris : Fayard, 1999, 304p.
- BADIE Bertrand. *L'impuissance de la puissance*. Paris: Fayard, 2004, 293p.
- BARSTON Ronald. *Modern diplomacy*. London : Pearson Longman, 2006 [3rd ed], 387p.
- BATTISTELLA Dario. *Théorie des relations internationales*. Paris : Presses de Sciences-Po, 2003, 512p.
- BERENSKOETTER Felix, WILLIAMS M.J (eds). *Power in world politics*. London : Routledge, 2007, 316p.
- CARR Edward Hallett. *The Twenty Years' crisis, 1919-1939 : an introduction to the study of international relations*. London : MacMillan, 1946, 238p.
- COMMISSION SUR LA SÉCURITÉ HUMAINE. *La sécurité humaine, maintenant*. Paris : Presses de Sciences-Po , 2003, 311p.
- COOPER Robert. "The goals of diplomacy, hard power and soft power", in HELD David, KOENIG-ARCHIBUGI Mathias (eds) *American power in the twenty-first century*, Oxford: Polity, 2004, p.167-180.
- COOPER Robert. "The Post-Modern State", *in* LEONARD Mark (ed). *Re-ordering the world*. London: Foreign Policy Centre, 2002, p. 11-21.
- DEVIN Guillaume. *Sociologie des relations internationales*. Paris : La Découverte, 2007 (2ème ed), 122p.
- DEUTSCH Karl. *Political community and the North Atlantic area: international organization in the light of historical experience*. Princeton: Princeton University Press, 1957, 228p.

- FINNEMORE Martha. *National interests in international society*. Ithaca : Cornell University Press, 1996, 154p.
- FOX William. *The Super-Powers : the United States, Britain and the Societ Union – their responsibility for peace*. New York : Harcourt Brace, 1944, 184p.
- FUKUYAMA Francis. *La fin de l'histoire et le dernier homme*. Paris : Flammarion, 1992 [trad. de l'ed. originale 1992], 452p.
- HOFFMANN Stanley. *Primacy of world order : American foreign policy since the Cold War*. New York : McGraw Hill, 1978, 331p.
- HURRELL Andrew, FAWCETT Louise (eds). *Regionalism in world politics: regional organization and international order*. Oxford: Oxford University Press, 1995, 342p.
- JERVIS Robert. *Perception and misperception in international politics*. Princeton : Princeton University Press, 1976, 445p.
- JERVIS Robert. *The logic of images in international relations*. Princeton : Princeton University Press, 1970, 281p.
- KEOHANE Robert, NYE Joseph. *Power and interdependence*. Longman : 2001 [3rd edition, original 1977], 334p.
- KEOHANE Robert, NYE Joseph. "Introduction: the end of the Cold War in Europe", *in* KEOHANE, Robert, NYE Joseph, HOFFMANN Stanley(eds). *After the Cold War: international institutions and State strategies in Europe 1989-1991*.Cambridge:Harvard University Press,1993,p.1-19.
- KRASNER Stephen, *International regimes*, Ithaca : Cornell University Press, 1991, 372p.
- KUPCHAN Charles. *The end of the American Era: US foreign policy and the geopolitics of the twenty-first century*. New York: A.Knopf, 2002, 395p.
- LUKES Steven. « Power and the battle for hearts and minds: on the bluntness of soft power » , *in* BERENSKOETTER Felix, WILLIAMS M.J (eds). *Power in world politics*. London : Routledge, 2007, p.83-97.
- MERCER Jonathan. *Reputation and international politics*. Cornell Univeristy Press, 1996, 274p.
- MITRANY David. *The functional theory of politics*. London : Martin Robertson, 1975, 268p.
- NACOS Brigitte, ISERNIA Pierangelo, SHAPIRO Robert. *Decisionmaking in a glasshouse : mass media, public opinion and American and European foreign policy in the 21st century*. Lanham : Rowman and Littlefield, 2000, 361p.
- NYE Joseph. « Notes on a soft power research agenda », *in* BERENSKOETTER Felix, WILLIAMS M.J (eds). *Power in world politics*. London : Routledge, 2007, p. 162-173.
- ROSENAU James (ed). *Linkage politics. Essays on convergence of national and international systems*. New York: The Free Press, 1969, 352p.
- ROSENAU James. "Role and role scenarios in foreign policy", *in* WALKER Stephen (ed). *Role theory and foreign policy analysis,* Durham: Duke Univeristy Press, 1987, 304p.
- ROSENAU James. *Turbulence in world politics*. Princeton : Princeton University Press, 1990, 480p.
- SCHELLING Thomas. *Arms and influence*. New Haven : Yale University Press, 1966, 293p.
- SMOUTS Marie-Claude (ed). *Les nouvelles relations internationales : pratiques et théories*. Paris : Presses de Sciences-Po, 1998, 480p.
- SPYKMAN Nicholas.*America's strategy in world politics : the United States and the balance of power*. New York : Harcourt, Brace, 1942, 500p.
- STRANGE Susan. « Cave ! hic dragones : a critique of regime analysis », *International Organization*, vol 36, n°2, Spring 1982, p.479-496.
- STRANGE Susan. *States and Markets*. London : Pinter, 1994 [2nd ed], 266p.
- TOMZ Michael. *Reputation and international cooperation : sovereign debt across three centuries*. Princeton : Princeton University Press, 2007, 299p.
- WENDT Alexander. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, 429p.
- WOLFERS Arnold. *Discord and collaboration: essays on international politics*. Baltimore : John Hopkins Press, 1962, 283p.

Articles
- DEVIN Guillaume. "Norbert Elias et l'analyse des relations internationales", *Revue française de science politique*, 1995, vol 45, n°2, p.305-327.
- FINNEMORE Martha, SIKKINK Kathryn. « International norms and political change », *International Organization*, vol 52, n°4, Autumn 1998, p.887-917.
- HAAS Peter. "Epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, 1992, vol 46, n°1, p.1-35.
- HOLSTI Kal. "National role conceptions in the study of foreign policy", *International Studies Quarterly*, 1970, vol 14, n°3, p.233-309.
- MARCH James, OLSEN Johan. "The institutional dynamics of international political orders", *International Organization*, Autumn 1998, vol 52, n°4, p.943-969.
- MILGROM Paul, ROBERTS John. « Predation, reputation and entry deterrence », *Journal of Economic Theory*, 1982, p.280-312.
- NYE Joe. "Soft power". *Foreign policy*, fall 1990, p.153-171.
- NYE Joseph. "Public diplomacy and soft power", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2008, n°616, p.94-109.
- OLSEN Johan. "Understanding institutions and logics of appropriateness: an introductory essay", *ARENA Working Paper*, n°13, August 2007, 16p.
- PETITEVILLE Franck, SMITH Andy. "Analyser les politiques publiques internationales", *Revue française de science politique*, 2006, vol 56, n°3, p.357-366.
- ROSENAU James. "The challenges and tensions of a globalized world". *American Studies International*, vol 38, n°2, 2000, p. 8-22.
- ROTH Alvin, SCHOUMAKER Françoise. « Expectations and reputations in bargaining : an experimental study », *American Economic Review*, 1983, n°3, p.362-372.
- VAN HAM Peter. "Place Branding: the state of the art", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2008, n°616, p.126-149.
- WALLERSTEIN Immanuel. *The capitalist world economy*. Cambridge : Cambridge University Press, 1979, 305p.
- WENDT Alexander. "Collective identity formation and the international State", *The American Political Science Review*, 1994, vol 88, n°2, p.384-396.

THÉORIE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

Ouvrages, chapitres d'ouvrages
- ASPINWALL Mark, SCHNEIDER Gerald. *The rules of integration. Institutionnalist approaches of the study of Europe*. Manchester: Manchester University Press, 2001, 217p.
- CLOOS Jim, REINESCH Gaston, VIGNES Daniel, WEYLAND Joseph. *Le Traité de Maastricht: genèse, analyse, commentaires*. Bruxelles: Bruylant, 1993, 804p.
- COURTY Guillaume, DEVIN Guillaume. *La construction européenne*. Paris : La Découverte, 2005, [3ème ed], 124p.
- CROWLEY John. « Vers l'institutionnalisation d'un modèle politique européen ? », *in* LESQUESNE Christian, SUREL Yves (dir). *L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*. Paris : Presses de Sciences Po, 2004, p.79-97.
- FORET François. *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*. Paris: Presses de Sciences-Po, 2008, 290p.
- HAAS Ernst. *The uniting of Europe. Political, social and economic forces 1950-1957*. Stanford : Stanford University Press, 1958, 552p.

- HAAS Ernst. *Beyond the Nation-State. Functionalism and international organization*. Stanford : Stanford University Press, 1964, 595p.
- HOOGHE Liesbet, MARKS Gary. *Multi-level governance and European integration*. Lanham : Rowman&Littlefield Publishers, 2001, 251p.
- KEOHANE Robert, HOFFMANN Stanley (eds). *The new European Community. Decisionmaking and institutional change*. Boulder : Westview Press, 1991, 208p.
- LEQUESNE Christian. « Comment penser l'Union européenne ? », in SMOUTS Marie-Claude.(ed) *Les nouvelles relations internationales: pratiques et théories*. Paris : Presses de Sciences-Po, 1998, p.103-134.
- LEQUESNE Christian, SMITH Andy. « Interpréter l'Europe : éléments pour une relance théorique», *Cultures et Conflits*, 1997, n°28, p.171-178.
- LESQUESNE Christian, SUREL Yves (dir). *L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*. Paris : Presses de Sciences Po, 2004, 291p.
- MAGNETTE Paul. *Le régime politique de l'Union européenne*. Paris : Presses de Sciences Po, 2006 [2ème ed], 310p.
- MÉNY Yves, MULLER Pierre, QUERMONNE Jean-Louis (dir). *Politiques publiques en Europe*. Paris: L'Harmattan, 1995, 352p.
- MILWARD Alan. *The reconstruction of Western Europe 1945-1951*. London: Methuen, 1984, 527p.
- MILWARD Alan. *The European rescue of the nation-state*. London: Routledge, 2000 [2nd ed], 466p.
- MORAVCSIK Andrew. *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, New York : Cornell University Press, 1998, 514p.
- POLLACK Mark. "The engines of integration? Supranational autonomy and influence in the European Union", in SANDHOLTZ Wayne, STONE SWEET Alec (eds). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998, p.217-249.
- ROSAMOND Ben. *Theories of European integration*. Basingstoke : McMillan, 2000, 232p.
- SMITH Andy. *Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*. Paris: LGDJ, 2004, 195p.
- SWEET STONE Alec, SANDHOLTZ Wayne, FLIGSTEIN Neil. *The institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001, 273p.
- WHITMAN Richard, LANDAU Alice (eds). *Rethinking the European Union: institutions, interests, identities*. Basingstoke: Macmillan, 1997.
- ZORGBIBE Charles. *Histoire de la construction européenne*. Paris: PUF, 1997, 382p.

Articles

- CAPORASO James. « The European Union and forms of State : Westphalian, Regulatory or Postmodern ? ». *Journal of Common Market Studies*, n°34, 1996.
- CHRISTIANSEN Thomas, JORGENSEN Knud, WIENER Antje. "The social construction of Europe", *Journal of European Public Policy*, 1999, vol 6, n°4, p.528-544.
- GARRETT Geoffrey. "International cooperation and institutional choice: the European Community's internal market", *International Organization*, 1992, vol 46, n°2, p.533-560.
- HAAS Ernst. "International integration: the European and the universal process". *International Organization*, 15, 1961.
- HOFFMANN Stanley. "Obstinate or obsolete? The fate of the Nation-State and the case of Western Europe", *Daedalus*, 1966, vol 95, n°3, p.862-915.
- HOFFMANN Stanley. "Reflections on the Nation-State in Western Europe today", *Journal of Common Market Studies*, September-December 1982, vol XXI, n°1&2, p. 21-37.
- LECA Jean. "The Empire strikes back! An uncanny view of the European Union. Part I- Do we need a theory of the European Union?", *Government and Opposition*, 2009, n°3, p.285-340.
- MARKS Gary, HOOGHES Liesbet, BLANK Kermit. "European integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level governance", *Journal of Common Market Studies*, 1996, n°3, p.341-378.

- MORAVCSIK Andrew. "Preferences and power in the European Community : a liberal intergovernmentalist approach", *Journal of Common Market Studies*, 1993, vol 31, n°4, p. 473-524.
- MORAVCSIK Andrew. "The European Consitutional Compromise and the neofunctionalist legacy", *Journal of European Public Policy*, April 2005, vol 12, n°2, p.349-386.
- PIERSON Paul. "The path to European integration. A historical institutionalist analysis", *Comparative Political Studies*, April 1996, vol 29, n°2, p.123-163.
- POLLACK Mark. "Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community", *International Organization*, 1997, vol 51, n°1, p.99-134.
- PUCHALA Donald. "Of blind men, elephants and international integration", *Journal of Common Market Studies*, March 1972, vol X, n°3, p. 267-284.
- PUCHALA Donald. "Institutionalism, intergovernmentalism and European integration: a review article", *Journal of Common Market Studies*, 1999, vol 37, n°2, p.317-331.
- RISSE Thomas. « Neofunctionalism, European identity, and the puzzles of European integration », *Journal of European Public Policy*, April 2005, vol 12, n°2, p.291-309.
- RISSE-KAPPEN Thomas. « Explaining the nature of the beast: international relations and comparative policy analysis meet the EU." *Journal of Common Market Studies*, 1996, n°1, p.53-80.
- RYNNING Sten. "Return of the Jedi : Realism and the study of the European Union", *Politique européenne*, 2005, n°17, p.11-34.
- ROSAMOND Ben, « The uniting of Europe and the foundation of EU studies: revisiting the neofunctionalism of Ernst Haas », *Journal of European Public Policy*, 2005, vol 12, n°2, p.237-254.
- SANDHOLTZ Wayne. "Choosing union: monetary politics and Maastricht", *International Organization*, 1993, vol 47, n°1, p.1-39.
- SCHIMMELFENNIG Frank. « The Community trap : liberal norms, rhetorical action and Eastern enlargement of the European Union », *International Organization*, 2001,vol 55,n°1, p.55-80.
- SCHMITTER Philippe. « Three neo-functional hypotheses about international integration », *International Organization*, 1969, vol 23, n°1, p.161-166.
- SCHMITTER Philippe. « Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism », *Journal of European Public Policy*, April 2005, vol 12, n°2, p.255-272.
- SUREL Yves. "L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques", *Revue française de science politique*, 2000, vol 50, n°2, p.235-254.
- WESSELS Wolfgang. « An ever-closer fusion ? A dynamic macro-politcial view on integration processes », *Journal of Common Market Studie*s, 1997, vol 35, n°2, p.267-299.

RÉFLEXIONS THÉMATIQUES

AIDE, COOPÉRATION ET POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT

Ouvrages, chapitres d'ouvrages

- CALOMIRIS Charles. *A globalist manifesto for public policy : the tenth annual IEA Hayek memorial lecture*. London : Institute of Economic Affairs, 2002, 73p.
- CARDOSO Fernando, FALETTO Enzo. *Dépendance et développement en Amérique latine*. Paris : PUF, 1963, 223p
- CHARNOZ Olivier, SEVERINO Jean-Michel. *L'aide publique au développement*. Paris: La Découverte, 2007,122p.
- COLLIER Paul. *The bottom billion : why the poorest countries are failing and what can be done about it ?*. Oxford : Oxford University Press, 2007, 205p.
- CONTETH-MORGAN Earl. *American foreign aid and global power projection : the geopolitics of resource*

allocation. Aldershot : Dartmouth, 1990, 258p.
- DEBRAT Jean-Michel, SEVERINO Jean-Michel. *L'aide au développement*. Paris : Éditions Le Cavalier Bleu, 2010, 128p.
- DEGNBOL MARTINUSSEN John, ENGBERG PEDERSEN Poul. *Aid: understanding international development cooperation*. London: Zed, 2003, 350p.
- DICKSON Anna. *Development and international relations. A critical introduction*. Cambridge : Polity Press, 1997, 162p.
- DONSIMONI Myriam. *Du don à l'aide : le marché de l'altruisme*. Paris : L'Harmattan, 1995, 228p.
- EASTERLY William. *The white man's burden : why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. New York : Penguin Press, 2006, 436p.
- FRANK André. *Le développement du sous-développement. L'Amérique latine*. Paris:Maspero, 1970.
- GABAS Jean-Jacques. *Nord-Sud : l'impossible coopération?* Paris:Presses de Sciences-Po, 2002, 114p.
- HAYTER Teresa. *Aid as imperialism*. London : Penguin, 1971, 134p.
- HOOK Steven. *National interest and foreign aid*. Boulder: Rienner,1995, 221p.
- HYDEN Göran. "The shifting grounds of policy coherence in development co-operation", *in* STOKKE Olav, FORSTER Jacques(eds). *Policy coherence in development co-operation*. London: Routledge Research EADI Studies in Development, 1999, p.58-78.
- LANCASTER Carol. *The United States and Africa : Into the Twenty-first Century*. Washington DC : Overseas Development Council, 1993.
- LANCASTER Carol. *Foreign aid. Diplomacy, development, domestic politics*. Chicago : University of Chicago Press, 2007, 284p.
- LINEAR Marcus. *Zapping the Third World : the disaster of development aid*. London : Pluto, 1985, 256p.
- LOVBRAEK Asbjorn. « International reform and the like-minded countries in the North-South dialogue 1975-1985 », *in* PRATT Cranford. *Middle-power internationalism : the North-South dimension*. Kingston, Canada : McGill-Queen's University Press, 1990, p.25-48.
- MOYO Dembisa. *L'aide fatale : les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique*. Paris: Éditions Lattès, 2009 [trad.de l'ed. originale, 2009], 250p.
- PRATT Cranford. *Middle-power internationalism : the North-South dimension*. Kingston, Canada : McGill-Queen's University Press, 1990, 170p.
-RIDDELL Robert. *Foreign aid reconsidered*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1987, 309p.
- RIST Gilbert. *Le développement : histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presses de Sciences-Po, 2001, 422p.
- ROSTOW Walt. *Les étapes de la croissance économique*. Paris : Le Seuil, 1963 [trad.ed orig. 1960] 207p
- RUTTAN Vernon. *United States development assistance policy : the domestic politics of foreign economic aid*. Baltimore : John Hopkins University Press, 1996, 657p.
- SACHS Jeffrey. *The end of poverty: economic possibilities for our time*. New York : Penguin Press, 2005, 396p.
- SAMIR Amin. *L'échange inégal et la loi de la valeur. La fin d'un débat*. Paris : Anthropos, 1973, 269p
- STOKKE Olav. *Western middle powers and global poverty: the determinant of aid policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: Norvegian Institute for African Studies, 1989, 355p.
- STOKKE Olav (ed). *Foreign aid towards the year 2000: experiences and challenges*. London: Frank Cass, 1996, 352p.
- STOKKE Olav, FORSTER Jacques(eds). *Policy coherence in development co-operation*. London: Routledge Research EADI Studies in Development, 1999, 512p.
- STOKKE Olav. "The changing international and conceptual environments of development cooperation", in HOEBINK, STOKKE (eds). *Perspectives on European development co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*. London: Routledge, 2005, p.32-112.

- TAMAS BAUER Pieter. *Equality, the Third World, and Economic Delusion*. Cambridge: Harvard University Press, 1981, 293p.
- TARP Finn. *Foreign aid and development: lessons learnt and directions for the future*. London, Routledge, 2000, 498p.
- WOLF Martin. *Why globalisation works*. New Haven: Yale University Press, 2004, 416p.

Articles

- ACHARYA Arnab, FUZZO DE LIMA Ana Teresa, MOORE Mick. "Proliferation and fragmentation: transactions costs and value of aid", *Journal of Development Studies*, 2006, vol 42, n°1, p.1-21.
- ALESINA Alberto, DOLLAR David. *Who gives foreign aid to whom and why?* National Bureau of Economic Research Working Paper n°6612, june 1998, 47p.
- CHARNOZ Olivier, SEVERINO Jean-Michel. "Le 'développement durable', une exploration", *Études*, mai 2004, n°5, p.611-623.
- COMELIAU Christian. "La cooperation au développement : nostalgie du passé ou rêve d'avenir?", *Afrique contemporaine*, octobre-décembre 1998, p.199-210.
- DJANKOV Simeon, MONTALCO Jose, REYNAL-QUEROL Marta. "Aid with multiple personalities", *Journal of Comparative Economics*, 2009, vol 37, n°2, p.217-229.
- HUNTINGTON Samuel. "Foreign aid for what and for whom". *Foreign Policy,* n°1 (Winter) 1970-1971, p. 161-189.
- KRAGELUND Peter. « The return of non-DAC donors to Africa : prospects for African development », *Development Policy Review*, 2008, vol 26, n°5, p.555-584.
- MAIZELS Alfred, MACHIKO Nissanke. "Motivations for aid to developing countries". *World Development*, vol 12, n°9, 1984, p. 879-900.
- MANNING Richard. "Will emerging donors change the face of international cooperation?", *Development Policy Review*, 2006, vol 24, n°4, p.371-385.
- McDONNELL Ian, SOLIGNAC LECOMTE Henri-Bernard, WEGIMONT Liam. « APD et opinion publique dans les pays de l'OCDE », *Problèmes économiques*, octobre 2003, n°2829, p.5-14.
- MORGENTHAU Hans. « A political theory of foreign aid ». *American Political Science Review*, June 1962, vol 56, p.301-309.
- NICOLAS, Françoise. « La fin de l'aide au développement? ». *Ramses* 1998. Paris: Institut Français de Relations Internationales, p. 221-240.
- SEVERINO Jean-Michel, JACQUET Pierre. « L'aide au développement : une politique publique au cœur du développement durable et de la gouvernance de la mondialisation ». *Revue d'économie financière*, n°66, 2002, p.229-251.
- VAÏSSE Justin. « Le développement, deuxième volet de la diplomatie transformationnelle », *Cahiers de Chaillot*, décembre 2006, n°95, p. 29-47.
- WOODS Ngaire. « The shifting politics of foreign aid *», International Affairs*, 2005, vol 81, n°2, p.393-409.
- WOODS Ngaire. « Whose aid ? Whose influence ? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance *», International Affairs*, 2008, vol 84, n°6, p.1205-1221.

MULTILATÉRALISME ET COOPÉRATION INTERNATIONALE

Ouvrages, chapitres d'ouvrages

- AXELROD Robert. *The evolution of cooperation*. New York : Basic Books, 1984, 241p.
- BADIE Bertand, DEVIN Guillaume (dir), *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*. Paris: La Découverte, 2007, 239p.
- COOPER Andrew, ENGLISH John, THAKUR Ramesh. *Enhancing global governance : towards a new diplomacy?*. Tokyo, NY: United Nations University Press, 2003, 308p.
- COX, Robert. *The new realism: perspectives on multilateralism and world order*. New York: St Martin's

Press, 1997, 275p.
- DEVIN Guillaume. « Les Etats-Unis et l'avenir du multilatéralisme », *Cultures et conflits*, 2003, n°51, p.157-174.
- DEVIN Guillaume. « Le multilatéralisme est-il fonctionnel ? », *in* BADIE Bertand, DEVIN Guillaume (dir), *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*. Paris: La Découverte, 2007, p.147-165.
- KAUL Inge, GRUNBERG Isabelle, STERN Marc. *Les biens publics à l'échelle mondiale. La coopération internationale au XXIème siècle*. Rapport du PNUD, New York, 1999.
- KEOHANE Robert. *After hegemony : cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984, 259p.
- PLACIDI Delphine. "La transformation des pratiques diplomatiques nationales", *in* BADIE Bertand, DEVIN Guillaume (dir), *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*. Paris: La Découverte, 2007, p.95-112.
- PUTNAM Robert. "Diplomacy and domestic politics: the logic of the two-level games", *in* EVANS Peter, JACOBSON Harold, PUTNAM Robert (eds). *Double-edged diplomacy. International bargainings and domestic politics*. Berkeley: University of California Press, 1993, 490p.
- RUGGIE John Gerard (dir.). *Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form*. New York : Columbia University Press, 1993, 479p.
- SMOUTS Marie-Claude. *La France à l'ONU : premiers rôles et second rang*. Paris : Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1979, p.392p.
- SMOUTS Marie-Claude. *Les organisations internationales*. Paris : Armand Colin, 1995, 179p.

Articles

- DOLMAN Antony. "The like-minded countries and the new international order: past, present and future prospects", *Cooperation and Conflict*, 1979, vol 14, n°57, p.58-85.
- KAHLER Miles. "Multilateralism with small and large numbers", *International Organization*, vol 46, n°3, 1992, p.681-708.
- KEOHANE Robert. « Multilateralism : an agenda for research ». *International Journal*, XLV, autumn 1990, p. 731-764.
- KEOHANE Robert. "Reciprocity in international relations", *International Organization*, 1986, vol 40, n°1, p.1-27.
- KEOHANE Robert. « The contingent legitimacy of multilateralism », *GARNET Working Paper n°09/06*, September 2006, 24p.
- LYONS Gene. "Les organisations internationales et les intérêts nationaux ». *Revue Internationale des Sciences Sociales*, p.293-309, n°144, 1995.
- MARTIN Lisa. « Interests, power, and multilateralism », *International Organization*, vol 46, n°4, 1992, p.765-792.
- NASH John. « The bargaining problem », *Econometrica*, 1950, vol 18, n°2, p.155-162.
- RIVLIN Benjamin. "Le développement : dilemmes et tensions au sein de l'Organisation des Nations Unies". *Revue Internationale des Sciences Sociales*, , n°144, 1995, p.373-384.
- RUGGIE John Gerard. « Collective goods and future international collaboration ». *American Political Science Review*, 1972, 66, n°3, p.874-893.
- SMOUTS Marie-Claude. « Les organisations internationales et l'inégalité des Etats ». *Revue Internationale des Sciences Sociales*, p.259-271, n°144, 1995.

MORALE, ÉTHIQUE ET COSMOPOLITISME

Ouvrages, chapitres d'ouvrages

- BEITZ Charles. *Political theory and international relations*. Princeton : Princeton University Press, 1979, 183p.

- CHARILLON Frédéric. « Peut-on choisir sa loyauté en politique étrangère ? », *in* LAROCHE Josepha (ed). *La loyauté dans les relations internationales*. Paris: L'Harmattan, 2001, p.103-122.
- COLONOMOS Ariel. *La morale dans les relations internationales*. Paris : Odile Jacob, 2005, 357p.
- DEVIN Guillaume. "La loyauté : d'un monde à l'autre", *in* LAROCHE Josepha (ed). *La loyauté dans les relations internationales*. Paris: L'Harmattan, 2001, p.365-374.
- HOFFMAN Stanley. *Duties beyond borders: on the limits and possibilities of ethical international politics*. Syracuse: Syracuse University Press, 1991, 252p.
- HOFFMANN Stanley. *The political ethics of international relations*. New York : Carnegie Council on thics and International Affairs, 1988.
- LUMSDAINE David. *Moral vision in international politics: the foreign aid regime 1949-1989*. Princeton: Princeton University Press, 1993, 355p.
- MILLER David. *National responsibility and global justice*. Oxford University Press, 2007, 298p.
- SMILEY Marion. *Moral responsibility and the boundaries of community. Power and accountability from a pragmatic point of view*. Chicago: The University of Chicago Press, 1992, 284p.

Articles

- CHARILLON Frédéric. « L'éthique : le nouveau mot d'ordre de la politique étrangère française ? », *Revue internationale et stratégique*, 2007/3, n°67, p.87-94.
- DOBSON Lynn. « Moral duties and the institutions of the European Union », *Global Society*, 2004, vol 18, n°1, p.43-60.
- DUNNE Tim. "Good citizen Europe", *International Affairs*, 2008, vol 4, n°1, p.13-28.
- HATTORI Tomohisa. « The moral politics of foreign aid », *Review of International Studies*, 2003, 29, p.229-247.
- NAUDET Jean-David, SEVERINO Jean-Michel, CHARNOZ Olivier. « Aide internationale : vers une justice sociale globale ? », *Esprit*, 2007, n°334, p.101-111.
- NOEL Alain, THÉRIEN Jean-Philippe. "From domestic to international justice: the Welfare State and foreign aid", *International Organization*, vol 49, n°3, Summer 1995, p. 523-553.
- NOEL Alain, THÉRIEN Jean-Philippe. "Public opinion and global justice", *Comparative political studies*, vol 35, n°6, August 2002, p. 631-656.
- SILCOCK T.H. « Aid : national or international policy ? », *Australian Journal of International Affairs*, 1970, vol 24, n°1, p.37-50.
- SUMBERG Theodore. « Foreign aid as a moral obligation ? », *The Washington Papers*, 1973, vol 1, n°10, p.37-50.

REGARDS CROISÉS

SCIENCES SOCIALES ET HUMAINES

Ouvrages, chapitres d'ouvrages

- BECKER Howard. *Outsiders : études de sociologie de la déviance*. Paris : Métailié, 1985 [trad.de l'ed. originale, 1963], 247p.
- BIDDLE Bruce, THOMAS Edwin. *Role theory*. New York : Wiley, 1966, 453p.
- BOURDIEU Pierre, PASSERON Jean-Claude. *La reproduction : éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris : Éditions de Minuit, 1970, 283p.
- CAILLE Alain. *Don, intérêt et désintéressement. Bourdieu, Mauss, Platon et quelques autres*. Paris : La Découverte, MAUSS, 1994, 296p.
- CASSESE Antonio. *Le droit international dans un monde divisé*. Paris : Berger-Levrault, 1986, 375p.
- CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard. *L'acteur et le système*. Paris : Seuil, 1977, 500p.
- DURKHEIM Émile. *De la division du travail social*. Paris : PUF, 2004 [1930], 6ème ed., 416p.

- ELIAS Norbert. *La société des individus*. Paris : Pocket, 2004, [trad.de l'ed. originale, 1987], 301p.
- ELIAS Norbert. *Qu'est-ce que la sociologie ?* Paris : Pocket, 1993 [trad. de l'ed.originale, 1970], 222p.
- FESTINGER Léon, RIECKEN Henry, SCHACHTER Stanley. *L'échec d'une prophétie : psychologie sociale d'un groupe de fidèles qui prédisaient la fin du monde*. Paris : PUF, 1993 [trad. de l'ed.originale, 1956], 252p.
- FESTINGER Léon. *A theory of cognitive dissonance*. Stanford University Press, 1957, 291p.
- GOFFMAN Erving. *Frame Analysis: an essay on the organization of experience*. Boston : Northeastern University Press, 1986 [trad. de l'ed. originale 1974], 586p.
- GOFFMAN Erving. *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*. Paris : Éditions de Minuit, 1975, [trad. de l'ed.originale, 1963], 175p.
- GOFFMAN Erving. *The presentation of self in everyday life*. London : Penguin Books, 1990 [ed. originale 1959], 247p.
- HECLO Hugh. « Issue networks and the executive establishment », *in* KING (ed). *The new American political system*. Washington : American Entreprise Institute, 1978, 348p.
- HIRSCHMAN Albert. *Défection et prise de parole : théorie et applications*. Paris : Fayard, 1995, [trad.de l'ed. originale, 1970], 212p.
- JACKSON John Archer (ed). *Role*. Cambridge : Cambridge University Press, 1972, 152p.
- KANT Emmanuel. *Projet de paix perpétuelle*. Paris : GF Flammarion, 1991, 183p.
- LEVI-STRAUSS Claude. *Anthropologie structurale*. Paris : Plon, 1958, 447p.
- LIPPMANN Walter. *Public opinion*. New York : Free Press, 1965 [ed originale 1922], 272p.
- MACHIAVELLI Niccolo. *Le Prince*. Paris: Milles et une Nuits, 2000, [édition orig. 1532], 107p.
- MAUSS Marcel. « Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques », in *Sociologie et anthropologie*. Paris : PUF, 1968 [1923-1924], 4ème ed. p.146-279.
- RAWLS John. *Théorie de la justice*. Paris : Seuil, 1987 [trad.ed orig 1971], 666p.
- WEBER Max. *Économie et société. Tome I : Les catégories de la sociologie*. Paris : Plon, 1995 [trad. De l'ed. original, 1956, ouvrage posthume], 411p.
- WEBER Max. *Le savant et le politique*. Paris : Plon, 1959 [trad.de l'ed. originale, 1919], 232p.

Articles

- ABÉLÈS Marc. « De l'Europe politique en particulier et de l'anthropologie en général », *Cultures et conflits*, 1997, n°28, p.33-58.
- ABÉLÈS Marc. « L'Europe en trois questions », *Esprit*, juin 1994, p.98-108.
- DURKHEIM Emile. « Communauté et société selon Tönnies ». *Revue philosophique*, 27, 1889, p.416-422.

REGARDS D'ACTEURS ET D'OBSERVATEURS

- BERSANI Giovanni. *Costruire la pace. L'Europa e le nuove sfide globali.* Bologna : Bologna University Press, 2s006, 342p.
- BONGO Omar. *Confidences d'un Africain : entretiens avec Christian Casteran*. Paris : Albin Michel, 1994, 181p.
- DELORS Jacques. *Le nouveau concert européen*. Paris : Odile Jacob, 1992, 348p.
- DELORS Jacques. *Combats pour l'Europe*. Paris : Economica, 1996, 112p.
- DUFF Andrew. *The struggle for Europe's Constitution*. Federal Trust for Education and Research, 2005, 240p.
- FANON Frantz. *Les damnés de la terre*. Paris : Gallimard, 1991 [ed.orig 1961], 376p.
- FRISCH Dieter. *La politique de développement de l'Union européenne. Un regard personnel sur 50 ans de coopération internationale*. Maastricht: ECDPM, mars 2008, 86p.
- GARY Romain. *L'affaire d'homme*. Paris : Folio, 2005, 356p
- LEMAIGNEN Robert. *L'Europe au berceau, Souvernirs d'un technocrate*. Paris : Plon, 1964, 217p.

- MONNET Jean. *Les États-Unis d'Europe ont commencé*. Paris : Robert Laffont, 1955, 171p.
- PISANI Edgard. *La main et l'outil. Le développement du Tiers Monde et l'Europe*. Paris: Robert Laffont, 1984, 248p.
- ROCHARD Bertrand. *L'Europe des Commissaires. Réflexions sur l'identité européenne des traités de Rome au traité d'Amsterdam*. Bruxelles: Bruylant, 2003, 503p.
- ROCHE Christian. *L'Europe de Léopold-Sédar Senghor*. Toulouse: Éditions Privat, 2001,126p.
- SCHUMAN Robert. *Pour l'Europe*. Paris : Nagel, 1963, 209p.
- SPAAK Paul-Henri. *Combats inachevés. De l'espoir aux déceptions*. Paris : Fayard, 1969, 444p.

UNION EUROPÉENNE

ACTEURS

LA COMMISSION EUROPÉENNE

Ouvrages, chapitres d'ouvrages

- COOMBES David. *Politics and bureaucracy in the European Community. A portrait of the Commission of the EE*C. London: George Allen and Unwin LTD, 1970, 343p.
- EGEBERG Morten (ed). *Multilevel Union administration. The transformation of executive politics in Europe*. Basingstoke : Palgrave McMillan, 2006, 228p.
- HOOGHE Liesbet. *The European Commission and the integration of Europe. Images of governance*. Cambridge : Cambridge University Press, 2001, 279p.
- NUGENT Neill. *The European Commission*. Basingstoke : Palgrave, 2001, 366p.
- NUTTALL Simon. "The Commission. The struggle for legitimacy", in HILL Christopher (ed). *The actors in Europe's foreign policy*. London : Routledge, 1996, p.130-147.
- PAGE Edward. *People who run Europe*. Oxford : Clarendon Press, 1997,174p.
- SPENCE David, EDWARDS Geoffrey (eds). *The European Commission*. London : John Harper Publishing, 2006(3rd ed), 592p.
- SMITH Andy, JOANA Joah. *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques?* Paris: Presses de Sciences-Po, 2002, 260p.
- STEVENS Anne, STEVENS Handley. *Brussels bureaucrats? The administration of the European Union*. Basingstoke: Palgrave McMillan, 2001, 277p.

Articles

- ABÉLÈS Marc, BELLIER Irène. « La Commission européenne du compromis culturel à la culture politique du compromis », *Revue française de sciences politique*, 1996, vol 46, n°3, p.431-456.
- CINI Michelle. « La Commission européenne : lieu d'émergence de cultures administratives. L'exemple de la DG IV et de la DG XI », *Revue française de sciences politique*, 1996, 46, n°3, p.457-73.
- CRAM Laura. « The Commission as a multi-organization : social policy and IT policy in the EU », *Journal of European public policy*, 1994, vol 2, n°1, p.195-217.
- EGEBERG Morten, HESKESTAD Andreas. « The denationalisation of the Cabinets in the Commission », *ARENA Working Paper* , 2008, n°25, 15p.
- LAFFAN Brigid. « From policy entrepreneur to policy manager : the challenge facing the European Commission », *Journal of European Public Policy*, 1997, vol 4, n°3, p.422-438.
- LEQUESNE Christian. « La Commission européenne entre autonomie et dépendance », *Revue française de science politique*, juin 1996, vol 46, n°3, p.389-408.

- MAZEY Sonia, RICHARDSON Jeremy. « La Commission européenne, une bourse pour les idées et les intérêts », *Revue française de science politique*, juin 1996, vol 46, n°3, p.409-430.
- MICHELMANN Hans. « Multinational staffing and organizational functioning in the Commission of the European Communities », *International Organization*, 1978, vol 32, p.477-496.
- SCHMIDT Susanne. "Only an agenda setter? The European Commission's power over the Council of Ministers", *European Union Politics*, 2000, vol 1, n°1, p.37-61.

LE CONSEIL ET LES ÉTATS MEMBRES

Ouvrages, chapitres d'ouvrages

- BULMER Simon, LEQUESNE Christian. *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, 391p.
- BULMER Simon, LEQUESNE Christian BULMER Simon, "The European Union and its Member States: an overview", *in* LEQUESNE Christian. *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p.1-20.
- EDWARDS Geoffrey, WALLACE Helen. *The Council of Ministers of the European Community and the President-in-office*. London : Federal Trust for Education and Research, 1977, 113p.
- FOUILLEUX Eve, MAILLARD Jacques de, SMITH Andy. « Les groupes de travail du Conseil, nerf de la production des politiques européennes ? », *in* LESQUESNE Christian, SUREL Yves (dir). *L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*. Paris : Presses de Sciences Po, 2004, p.143-183.
- HAYES-RENSHAW Fiona, WALLACE Helen. *The Council of Ministers*. New York : Palgrave Mc Millan, 2006 [2nd ed], 392p.
- LAMOUREUX François. "Les administrations nationales vues de Bruxelles", *in* MÉNY Yves, MULLER Pierre, QUERMONNE Jean-Louis (dir). *Politiques publiques en Europe*. Paris : L'Harmattan, 1995, p.171-180.
- SPENCE David. "The role of the national civil service in European lobbying: the British case", *in* MAZEY Sonia, RICHARDSON Jeremy. *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press, 1993, p.47-73.
- WESSELS Wolfgang. « The EC Council : the Community's decisionmaking center », *in* KEOHANE Robert, HOFFMANN Stanley (eds). *The new European Community. Decisionmaking and institutional change*. Boulder : Westview Press, 1991, p.54-133.
- WESTLAKE Martin. *The Council of the European Union*. London: Cartermill, 1995, 415p.

Articles

- BOSTOCK David. "Coreper revisited", *Journal of Common Market Studies*, 2002, n°2, p.215-234.
- DAVID Meryll. "Les strategies d'influence des États membres sur le processus de recrutement des organisations internationales: le cas de la France", *Revue française d'administration publique*, 2008/2, n°126, p.263-277.
- EDWARDS GEOFFREY. « The New Member States and the making of EU foreign policy », *European Foreign Affairs Review*, 2006, vol 11, n°2, p.143-162.
- LEWIS Jeffrey. « Is the hard bargaining image of the Council misleading ? The Committe of Permanent representatives and the local elections directive », *Journal of Common Market Studies*, 1998, vol 36, n°4, p.479-504.
- MENON Anand. "L'administration française à Bruxelles", *Revue française de sciences politiques*, 2001, vol 51, n°5.
-MENON Anand. "Member States and international institutions : institutionalizing intergovernmentalism in the European Union", *Comparative European Politics*, 2003, 1, p.171-201.
- MENON Anand. "Britain and European integration: the view form within", *The Political Quarterly*, 2004, vol 75, n°3, p. 285-317.

DES IDENTITÉS MULTIPLES : ENTRE REPRÉSENTATION, SOCIALISATION ET SUPRANATIONALISATION

Articles

- BEYERS Jan, DIERICKX Guido. "Nationality and European negotiations: the working groups of the Council of Ministers", *European Journal of International Relations*, 1997, vol 3, n°4, p. 435-471.
- BEYERS Jan, DIERICKX Guido. "The working groups of the Council of the European Union: supranational or intergovernmental negotiations?", *Journal of Common Market Studies*, 1998, vol 36, n°3, p.289-317.
- BEYERS Jan, TRONDAL Jarle. "How nations 'hit' Europe: ambiguity and representation in the European Union", *West European Politics*, November 2004, vol 27, n°5, p.919-942.
- BEYERS Jan. "Multiple embeddedness and socialization in Europe : the case of Council officials", *International Organization*, 2005, vol 59, n°4, p. 899-937.
- CAPORASO James, KIM Min-hyung. "The dual nature of European identity: subjective awareness and coherence", *Journal of European Public Policy*, 2009, vol 16, n°1, p.19-42.
- CHECKEL Jeffrey. "'Going native' in Europe? Theorizing social interaction in European institutions", *Comparative political studies*, 2003, vol 36, n°1/2, p.209-231.
- CHECKEL Jeffrey. "International institutions and socialization in Europe: introduction and framework", *International Organization*, 2005, vol 59, n°4, p. 801-826.
- CHECKEL Jeffrey, ZÜRN Michael. « Getting socialized to build bridges : constructivism and rationalism, Europe and the Nation-State », *International Organization*, 2005, n°4, p.1045-1079.
- DELHEY Jan. « Do enlargements make the European Union less cohesive ? An analysis of trust between EU nationalities », *Journal of Common Market Studies*, 2007, vol 45, n°2, p.253-279.
- DIMIER Véronique. « De la dictature des drapeaux au sein de la Commission européenne ? Loyautés multiples et constitution d'une identité commune au sein d'une administration multinationale », *VIIème Congrès de l'Association française de Sciences politiques*, septembre 2002.
- EGEBERG Morten. « Transcending intergovernmentalism ? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making », *Journal of European Public Policy*, 1999, n°3, p.456-474.
- GRAVIER Magali. "D'une loyauté à l'autre. Éléments d'analyse sur le statut de la fonction publique européenne (1951-2003)", *Politique européenne*, 2003/3, n°11, p.79-98.
- HEINISCH Reinhard, MESNER Simone. « COREPER : stealthy power brokers or loyal servants to their government masters ? The role of the Committe of Permanent Representatives in a changing Union », *Report from an ongoing research project : paper prepared for the European Union Studies Association Conference in Austin*, April 2005, 25p.
- JUNCOS Anna, POMORSKA Carolina. « Playing the Brussels game : strategic socialisation in the CFSP Council Working Groups », *European Integration Online Papers (EIOP)*, 2006, vol 10, n°11, 17p.
- HOOGHE Liesbet. "Several roads lead to international norms, but few via international socialization: a case study of the European Commission", *International Organization*, 2005, vol 59, n°4, p.861-898.
- LEMPP Jakob, ALTENSCHMIDT Janko. *Supranationalization through Socialization in the Council of the European Union*. Montreal: European Union Studies Association (EUSA), 2007, 20p.
- LEWIS Jeffrey. « Informal integration and the supranational construction of the Council », *Journal of European Public Policy*, December 2003, vol 10, n°6, p.999-1019.
- LEWIS Jeffrey. « The Janus face of Brussels : socialization and everyday decision-making in the European Union », *International Organization*, Fall 2005, vol 59, p.937-971.
- QUAGLIA Lucia, DE FRANCESCO Fabrizio, RADAELLI Claudio. "Committee governance and socialization in the European Union", *Journal of European Union Public Policy*, 2008, vol 15, n°1, p.155-166.

- TRONDAL Jarle, VEGGELAND Frode. « Access, voice and loyalty : the representation of domestic civil servants in EU committees », *Journal of European Public Policy*, 2003, 10, n°1, p.59-77.
- TRONDAL Jarle, VAN DEN BERG Caspar, SUVARIEROL Semin. « Tensions of governance in the European Commission ». Agder, *CES Working Paper*, 2007, 42p.
- TRONDAL Jan. "Is the European Commission a 'hot house' for supranationalism? Exploring actor-level supranationalism", *Journal of Common Market Studies*, 2007, n°5, p.1111-1133.

PROCESSUS

LA PRISE DE DÉCISION : NÉGOCIATION ET INFLUENCE

Ouvrages, chapitres d'ouvrages

- HULL Robert. "Lobbying Brussels: a view from within", *in* MAZEY Sonia, RICHARDSON Jeremy. *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press, 1993, p.82-92.
- LEQUESNE Christian. *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1993, 288p.
- MAZEY Sonia, RICHARDSON Jeremy. *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press, 1993, 263p.
- MAZEY Sonia, RICHARDSON Jeremy. "Interest groups and EU policy-making: organisational logic and venue shopping", *in* RICHARDSON Jeremy (ed). *European Union. Power and policy-making*, London : Routledge, 2006 (3rd ed), p.247-268.
- RICHARDSON Jeremy (ed). *European Union. Power and policy-making*. London : Routledge, 2006 (3rd ed), 406p.
- VAN SCHENDELEN Rinus. *Machiavelli in Brussels: the art of lobbying the EU*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002, 344p.
- WALLACE William. "Post-sovereign governance: the EU as a partial polity", in WALLACE Helen, WALLACE William, POLLACK Mark (eds). *Policy-making in the European Union* [5th edition]. Oxford: Oxford University Press, 2005, p.483-503.
- WALLACE Helen. "Exercising power and influence in the European Union: the roles of Member States", *in* BULMER Simon, LEQUESNE Christian. *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p.25-44.

Articles

- BJÖRKDAHL Annika. « Norm advocacy : a small state strategy to influence the EU », *Journal of European Public Policy*, 2008, vol 15, n°1, p.135-154.
- DEHOUSSE Renaud. « The open method of coordination : a new policy paradigm ? », *Cahiers européens de Sciences-Po*, 2003, n°3, 31p.
- DUKE Simon, VANHOONACKER Sophie. « Administrative governance in the CFSP: development and practice », *European Foreign Affairs Review*, 2006, vol 11, n°2, p.163-182.
- EGEBERG Morten, SCHAEFER Guenther, TRONDAL Jarle. « The many faces of EU Committee governance ». Agder University College, *CES Working Paper 2003 n°4*, 34p.
- ELGSTRÖM Ole. "Norm negotiations. The construction of new norms regarding gender and development in EU foreign aid policy", *Journal of European Public Policy*, 2000, vol 7, n°3, p.457-76.
- ELGSTRÖM Ole, JÖNSSON Christer. "Negotiation in the European Union: bargaining or problem-solving?", *Journal of European Public Policy*, 2000, vol 7, n°5, p.678-704.
- ELGSTRÖM Ole, BJURULF Bo, JOHANSSON Jonas, SANNERSTEDT Anders. "Coalitions in European Union negotiations", *Scandinavian Political Studies*, 2001, vol 24, n°2, p.111-128.
- HÄGE Frank. « Committe decision-making in the Council of the European Union », *European Union Politics*, 2007, vol 8, n°3, p.299-328.

- HÄGE Frank. « Who decides in the Council of the European Union ? », *Journal of Common Market Studies*, 2008, vol 46, n°3, p.533-558.
- KAEDING MICHAEL, SELCK Torsten. « Mapping out political Europe : coalition patterns in EU decision-making », *International Political Science Review*, 2005, vol 26, n°3, p.271-290.
- KOHLER-KOCH Beate. "Framing : the bottleneck of constructing legitimate institutions", *Journal of European Public Policy*, 2000, vol 7, n°4, p.513-531.
- LEWIS Jeffrey. "The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure", *Journal of European Public Policy*, June 2000, vol 7, n°2, p.261-289.
- MATTILA Mikko. "Why unanimity in the Council? A roll call analysis of Council voting", *European Union Politics*, 2001, vol 2, n°1, p.31-52.
- NAURIN Daniel. "Network capital and cooperation patterns in the Working Groups of the Council of the EU", *European University Institute Working Papers,* RSCAS 2007/14, 35p.
- SCHÄFER Gunther (ed). *Governancy by Committe : the role of Committes in European policymaking and policy implementation*. EIPA Research Paper, 00/GHA, 2000, 136p.
- SCHARPF Fritz. "The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration", *Public Administration*, 1988, vol 66, n°3, p.239-278.
- TALLBERG Jonas. « The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency », *Journal of European Public Policy*, 2003, n°1, p.1-19
- TALLBERG Jonas. « The power of the Presidency : brokerage, efficiency and distribution in EU negotiations », *Journal of Common Market Studies*, 2004, Vol 42, n°5, p.999-1022.
- THOMSON Robert, BOEREFIJN Jovanka, STOKMAN Frans. « Actor alignments in European Union decision making », *European Journal of Political Research*, 2004, n°2, p.237-261.
- TRONDAL Jan. « Contending decision-making dynamics within the European Commission », *Comparative European Politics*, 2007, vol 5, n°2, p.158-178.
- ZIMMER Christina, SCHNEIDER Gerald, DOBBINS Michael. « The contested Council : conflict dimensions of an intergovernmental EU institution », *Political Studies*, 2005, vol 53, n°2, p.403-422.

LES MULTIPLES FACETTES DE L'EUROPÉANISATION

Ouvrages, chapitres d'ouvrages

- BALME Richard, CHABANET Didier, WRIGHT Vincent. *L'action collective en Europe*. Paris: Presses de Sciences-Po, 2002, 542p.
- BÖRZEL Tanja. "Europeanization : how the European Union interacts with its Member States", *in* BULMER Simon, LEQUESNE Christian. *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 45-69.
- BULMER Simon, BURCH Martin. "The 'Europeanisation' of central government: the UK and Germany in historical instutionnalist perspective", *in* ASPINWALL Mark, SCHNEIDER Gerald. *The rules of integration. Institutionnalist approaches of the study of Europe*. Manchester: Manchester University Press, 2001, p.73-97.
- FEATHERSTONE Kevin, RADAELLI Claudio (eds). *The politics of Europeanization*. Oxford : Oxford University Press, 2003, 351p.
- OBERDORFF Henri (dir). *L'européanisation des politiques publiques*. Grenoble : Presses Universitaires de France, Collection « Europa », 2008, 134p.
- PAGE Edward, WOUTERS Linda. « The Europeanization of national bureaucracies ? », *in* PIERRE Jon (ed). *Bureaucracy in the Modern State. An introduction to Public Administration*. Aldershot : Edward Elgar, 1995, 219p.
- SANCHEZ SALGADO Rosa, WOLL Cornelia. « L'européanisation et les acteurs non-étatiques », *in* PALIER Bruno, SUREL Yves (eds). *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*. Paris : L'Harmattan, 2007, p.145-191.

Articles
- BÖRZEL Tanja. "Pace-setting, foot-dragging and fence-sitting: Member State responses to Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol 40, n°2, p.193-214.
- BÖRZEL Tanja. "Shaping and taking EU policies: Member State responses to Europeanization", *Queen's Papers on Europeanisation*, n°2/2003, 15p.
- BULMER Simon, BURCH Martin. "Coming to terms with Europe: Europeanisation, Whitehall and the challenge of devolution", *Queen's Papers on Europeanisation*, n°9/2000, 27p.
- JACQUOT Sophie, WOLL Cornelia. « Usage of European integration- Europeanisation from a sociological perspective », *European Integration Online Papers* (EIOP), 2003, vol 7, n°12, 18p.
- KASSIM Hussein. « The coordination of EU policy : must europeanisation mean convergence ? », *Cahiers européens de Sciences-Po*, 2000, n°5, 34p.
- LADRECH Robert. « Europeanization of domestic politics and institutions : the case of France », *Journal of Common Market Studies*, 1994, n°1, p.69-88.
- LAFFAN Brigid. « The European Union : a distinctive model of internationalization », *Journal of European Public Policy,* June 1998, vol 5, n°2, p.235-253.
- OLSEN Johan. "The many faces of Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol.40, n°5, p.921-952.
- RADAELLI Claudio. « Europeanisation : solution or problem ? », *European Integration Online Papers (EIOP)*, 2004, vol 8, n°16 , 26p.
- SMITH Michael. "Conforming to Europe: the domestic impact of EU foreign policy co-operation", *Journal of European Public Policy*, 2000, vol 7, n°4, p.613-631.
- TRONDAL Jarle. « EU Committees as sites of Europeanisation », Agder University College, *CES Working Paper*, 2003, 46p.
- WARLEIGH Alex. « 'Europeanizing' civil society : NGOs as agents of political socialization », *Journal of Common Market Studies*, 2001, vol 39, n°4, p. 619-639.

L'UNION EUROPÉENNE, ACTEUR INTERNATIONAL

L'UNION ACTEUR INTERNATIONAL : APPROCHES THÉORIQUES

Ouvrages, chapitres d'ouvrages
- AGGESTAM Lisbeth. « Role theory and European foreign policy », *in* ELGSTRÖM Ole, SMITH Michael (eds). *The European Union's roles in international politics. Concepts and analysis.* London: Routledge, 2006, p.11-29.
- ANDREATTA Filippo. "Theory and the European Union's international relations", *in* HILL Christopher, SMITH Michael(eds). *International Relations and the European Union.* Oxford : Oxford University Press, 2005, p.18-39.
- BRETHERTON Charlotte, VOGLER John. *The European Union as a global actor.* London : Routledge, 2006 (2nd ed), 273p.
- CAPORASO James, JUPILLE Joseph. « States, Agency and Rules : the European Union in global environmental politics », *in* RHODES Carolyn (ed). *The European Union in the world community.* Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998, p.213-230.
- EDWARDS Geoffrey. "The pattern of the EU's global activity", *in* HILL Christopher, SMITH Michael(eds). *International Relations and the European Union.* Oxford : Oxford University Press, 2005, p.39-65.
- ELGSTRÖM Ole, SMITH Michael (eds). *The European Union's roles in international politics. Concepts and analysis.* London: Routledge, 2006, 260p.
-GINSBERG Roy. *The European Union in international politics. Baptism by fire.* Lanham:

Rowman&Littlefield Publishers, 2001, 305p.
- HELLY Damien, PETITTEVILLE Franck (dir). *L'Union européenne, acteur international.* Paris: L'Harmattan, 2005, 270p.
- HILL Christopher, SMITH Michael(eds). *International Relations and the European Union.* Oxford: Oxford University Press, 2005, 467p.
- HILL Christopher, SMITH Michael. "International relations and the European Union: themes and issues", *in* HILL Christopher, SMITH Michael(eds). *International Relations and the European Union.* Oxford: Oxford University Press, 2005, p.3-18.
- HILL Christopher, SMITH Michael. "Acting for Europe: Reassessing the European Union's place in international relations", *in* HILL Christopher, SMITH Michael(eds). *International Relations and the European Union.* Oxford: Oxford University Press, 2005, p.388-406.
- JORGENSON Knud Erik. "A multilateralist role for the EU?", *in* ELGSTRÖM Ole, SMITH Michael (eds). *The European Union's roles in international politics. Concepts and analysis.* London: Routledge, 2006, p.30-46.
- KNODT Michèle , PRINCEN Sebastiaan (eds). *Understanding the EU's external relations.* London: Routledge, 2003, 221p.
- MANNERS Ian. "The symbolic manifestations of the EU's normative role in world politics", in ELGSTRÖM Ole, SMITH Michael (eds). *The European Union's roles in international politics. Concepts and analysis.* London: Routledge, 2006, p. 66-84.
- ORBIE Jan (ed). *Europe's global role. External policies of the European Union.* Aldershot: Ashgate, 2008, 267p.
- PETITTEVILLE Franck. *La politique internationale de l'Union européenne.* Paris : Presses de Sciences Po, 2006, 272p.
- PIENING Christopher. *Global Europe : the European Union in world affairs.* Boulder: Rienner, 1997, 252p.
- RHODES Carolyn (ed). *The European Union in the world community.* Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998, 259p.
- RUMMEL Reinhardt. *The evolution of an international actor. Western Europe's new assertiveness.* Boulder: Westview press, 1990.
- SJÖSTEDT Gunnar. *The external role of the European Community.* Westmead: Saxon House, 1977, 273p.
- SMITH Michael. "Implementation: making the EU's international relations work", *in* HILL Christopher, SMITH Michael(eds). *International Relations and the European Union.* Oxford: Oxford University Press, 2005, p.154-176.
- ZIELONKA, *Explaining Euro-paralysis : why Europe is unable to act in international politics.* Basingstoke : MacMillan Press, 1998, 266p.

Articles

- ALLEN David, SMITH Michael. « Western Europe's presence in the contemporary international arena ». *Review of International Studies*, 1990, vol 16, n°1.
- CREMONA Marise. "The Union as a global actor: models and identity", *Common Market Law Review*, 2004, vol 41, n°2, p.553-573.
- GINSBERG Roy. « Conceptualizing the European Union as an international actor : narrowing the theoretical capability-expectations gap ». *Journal of Common Market Studies*, vol 37 n°3, 1999, p. 429-454.
- HILL Christopher. "The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's international role". *Journal of Common Market Studies*, vol 31 n°3, 1993.
- HOLLAND Martin. "Bridging the capabilities-expectations gap: a case study of the CFSP joint action on South Africa", *Journal of Common Market Studies*, vol 33, n°4, 1995, p.555-572.
- KEUKELEIRE Stephan. "Reconceptualizing (European) foreign policy: structural foreign policy", *1st Pan-European Conference on European Union Politics*, Bordeaux, September 2002.

- KEUKELEIRE Stephan. "The European Union as a diplomatic actor : internal, traditional and structural diplomacy", *Diplomacy and Statecraft*, September 2003, vol 14, n°3, p.31-56.
- KISSACK Robert. « Theoretical approaches to the study of the EU as an actor in the multilateral system », *FORNET Working Group 1 : Theories and Approaches to the CFSP*, London School of Economics, November 2003, 12p.
- PETITEVILLE Franck. « L'Union Européenne, acteur international "global" ? Un agenda de recherche ». *La revue internationale et stratégique*, n°47, automne 2002, p. 144-157.
- TAYLOR Paul. "The European Communities as an actor in international society". *Journal of European Integration*, 1982, vol 6, n°1.

VERS UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE COMMUNE

Ouvrages, chapitres d'ouvrages

- ALLEN David, "The European rescue of national foreign policy?", in HILL Christopher. *The actors in Europe's foreign policy*. London : Routledge, 1996.
- ALLEN David. "'Who speaks for Europe?': the search for an effective and coherent external policy", in PETERSON John, SJURSEN Helen (eds). *A common foreign policy for Europe? Competing visions of the CFSP*. London: Routledge, 1998, p.41-58p.
- CHARILLON Frédéric. "Vers la régionalisation de la politique étrangère", *in* CHARILLON Frédéric (dir). *Politique étrangère: nouveaux regards*. Paris: Presses de Sciences-Po, 2002, p. 391-418.
- GINSBERG Roy. *Foreign policy actions of the European Community: the politics of scale*. Boulder : Lynne Rienner, 1989.
- GUEHENNO Jean-Marie. "A foreign policy in search of a polity", *in* ZIELONKA Jan (ed). *Paradoxes of European foreign policy*. The Hague : Kluwer Law International, 1998, p.25-35.
- HILL Christopher (ed). *The actors in Europe's foreign policy*. London : Routledge, 1996, 316p.
- HILL Christopher. *The changing politics of foreign policy*. Basingstoke: Palgrave, 2003, 307p.
-HILL Christopher. "Closing the capabilities-expectations gap?", in PETERSON John, SJURSEN Helen (eds). *A common foreign policy for Europe? Competing visions of the CFSP*. London : Routledge, 1998, p.18-38.
- HILL Christopher, "Convergence, divergence and dialectics: national foreign policies and the CFSP", in ZIELONKA Jan (ed). *Paradoxes of European foreign policy*. The Hague : Kluwer Law International, 1998, p.35-53.
- HOLLAND Martin. *The future of European political cooperation: essays on theory and practice*. Basingstoke: MacMillan 1991, 209p.
- HOLLAND Martin. "When is foreign policy not foreign policy? Cotonou, CFSP and external relations with the developing world", in HOLLAND Martin (ed). *Common Foreign and Security Policy: the first ten years*. London : Continuum, 2004,p.110-126.
- KEUKELEIRE Stephan, MAC NAUGHTAN Jennifer. *The foreign policy of the European Union*. Basingstoke: Palgrave McMillan, 2008, 374p.
- MANNERS Ian, WHITMAN Richard (eds). *The foreign policy of European Union member States*. Manchester : Manchester University Press, 2000, 284p.
- PETERSON John, SJURSEN Helen (eds). *A common foreign policy for Europe? Competing visions of the CFSP*. London: Routledge, 1998, 185p.
- SMITH Hazel. *European Union foreign policy: what it is and what it does*. London : Pluto Press, 2002, 299p.
- SMITH Karen. *European Union foreign policy in a changing world*. Oxford: Polity Press, 2003, 274 p.
- SMITH Karen. *The making of EU foreign policy: the case of Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave, 1999, 293p.
- SMITH Michael. "Does the flag follow trade?: 'politicisation' and the emergence of a European foreign policy", in PETERSON John, SJURSEN Helen (eds). *A common foreign policy for Europe?*

Competing visions of the CFSP. London: Routledge, 1998, p.77-94.
- SMITH Michael. *Europe's foreign and security policy. The institutionalization of cooperation*. Cambrige: Cambridge University Press, 2003, 291p.
- TONRA Ben, CHRISTIANSEN Thomas (eds). R*ethinking European Union foreign policy*. Manchester: Manchester University Press, 2004, 175p.
- WHITE Brian. *Understanding European foreign policy*. London: Palgrave, 2001, 196p.
- WONG Reuben. "The Europeanization of foreign policy", *in* HILL Christopher, SMITH Michael(eds). *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p.134-153.
- ZIELONKA Jan (ed). *Paradoxes of European foreign policy*. The Hague: Kluwer Law International, 1998, 163p.

Articles

- BATORA Jozef. « Does the European Union transform the institution of diplomacy ? ». *Journal of European Public Policy*, vol 12 n°1, February 2005, p. 44-66.
- HOFFMANN Stanley. "Towards a Common European Foreign and Security Policy?" *Journal of Common Market Studies*, 2000, vol 38, n°2, pp 189-198.
- KEUKELEIRE Stephan. "Reconceptualizing (European) foreign policy : structural foreign policy", *1st Pan-European Conference on European Union Politics*, Bordeaux, September 2002, 27p.
- MUSU Costanza. « European foreign policy : a collective policy or a policy of 'converging parallels' ? », *European Foreign Affairs Review*, 2003, vol 8, p. 35-49.
- PATTEN Christopher. "The Federalists go to Brussels", *The National Interest*, November-December 2009, p.18-22.
- TONRA Ben. "Constructing the Commmon Foreign and Security Policy: the utility of a cognitive approach", *Journal of Common Market Studies*, 2003, vol 41, n°4, p.731-756.
- WHITE Brian. "The European challenge to foreign policy analysis". *European Journal of International Relations*, vol 5 n°1, 1999.

RÉGIONALISME ET PARTENARIATS

Ouvrages, chapitres d'ouvrages

- ALECU DE FLERS Nicole, REGELSBERGER Elfriede. "The EU and inter-regional cooperation", *in* HILL Christopher, SMITH Michael(eds). *International Relations and the European Union*. Oxford : Oxford University Press, 2005, p.317-342.
- GARTON ASH Timothy. *Free world. Why a crisis of the West reveals the opportunity of our time*. London: Penguin Books, 2005, 317p.
- JORGENSEN Knud Erik (ed). *The European Union and International Organizations*. London: Routledge, 2009, 208p.
- MAYER Hartmut. "The 'mutual', 'shared' and 'dual' responsibility of the West : the EU and the US in a sustainable transatlantic alliance", in MAYER Hartmut, VOGT Henri (eds). *A responsible Europe? Ethical foundations of EU external affairs*. Basingstoke: Palgrave McMillan, 2006, p.57-75.
- SMITH Karen, VERLIN LAATIKAINEN Katie. *The European Union at the United Nations. Intersecting multilateralism*. Basingstoke : Palgrave McMillan, 2006, 232p.
- SMITH Michael, STEFFENSON Rebecca. "The EU and the United States", *in* HILL Christopher, SMITH Michael(eds). *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p.343-364.
- TELO Mario (ed). *European and new regionalism : regional actors and global governance in a post-hegemonic era*. Aldershot : Ashgate, 2001, 300p.

Articles
- BRUCKNER Peter. "The European Community and the United Nations", *European Journal of International Law*, vol 1, n°1, 1990, p. 174-192.
- FARRELL Mary. "EU policy towards other regions: policy learning in the promotion of regional integration", *Journal of European Public Policy*, December 2009, vol 16, n°8, p.1165-1184.
- MURRAY Philomena. "Model Europe? Reflections on the EU as a model of regional integration", *in* DELLA POSTA Pompeo, UVALIC Milica, VERDUN Amy (eds). *Globalization, development and integration. A European perspective*. Basingstoke: Palgrave McMillan, 2009, p.273-300.
- SÖDERBAUM Fredrik, VAN LANGENHOVE Luk. "The EU as a global actor and the role of interregionalism: a comparative analysis", *European Integration*, 2005, vol 27, n°3, p.249-262.
- SÖDERBAUM Fredrik, STALGREN Patrick, VAN LANGENHOVE Luk. "The EU as a global actor and the dynamics of interregionalism: a comparative analysis", *European Integration*, 2005, vol 27, n°3, p.365-380.
-TARDY Thierry. « The European Union and the United Nations : global *versus* regional multilateralism », *Studia Diplomatica*, 2007, vol 59, n°1, p.191-209.

UN ACTEUR ATYPIQUE

LA PUISSANCE EUROPÉENNE

Ouvrages, chapitres d'ouvrages
- ADAM Bernard (dir). *Europe puissance tranquille? Rôle et identité sur la scène mondiale*. Bruxelles: Éditions GRIP, 2006, 190p.
- BULL Hedley. "Civilian power Europe : a contradiction in terms?", in TSOUKALIS Loukas. *The European Community: past, present and future*. Oxford: Blackwell, 1984, p.149-170.
- COOPER Robert. "La puissance et l'Union européenne", in ADAM Bernard (dir). *Europe puissance tranquille? Rôle et identité sur la scène mondiale*. Bruxelles: Éditions GRIP, 2006, p.50-52.
- DEHOVE Mario. « L'Union européenne, une puissance toujours virtuelle », i*n* BADIE et al. *Qui a peur du XXIème siècle ? Le nouveau système international*. Paris : La Découverte, 2006, p.41-49
- DUCHENE François. "The European Community and the uncertainties of interdependence". *In* KOHNSTAMM Max, HAGER Wolfgang (eds), *A nation writ large? Foreign policy problems before the European Community*, New York: Wiley, 1973, 275p.
- GALTUNG Johan. *The European Community : a superpower in the making*. London: George Allen & Unwin, 1973, 193p.
- HASELER Stephen. *Super-State: the new Europe and its challenges to America*. London: I.B Tauris, 2004, 212p.
- HILL Christopher. "European foreign policy: power bloc, civilian model- or flop?", in RUMMEL, MAZZUCELLI, *The evolution of an international actor: Western Europe's new assertiveness*. Boulder: Westview, 1990, 354p.
- HOLDEN Patrick. *In search of structural power. EU aid policy as a global political instrument*. Aldershot: Ashgate, 2009, 222p.
- KAGAN Robert. *La puissance et la faiblesse. Les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondia*l. Paris: Plon, 2003, 160p.
- LAIDI Zaki. *La norme sans la force. L'fénigme de la puissance européenne*. Paris: Presses de Sciences-Po, 2005, 156p.
- LAIDI Zaki. "L'Europe: la norme avant la force", in ADAM Bernard (dir). *Europe puissance tranquille? Rôle et identité sur la scène mondiale*. Bruxelles: Éditions GRIP, 2006,p.26-33.
- LEONARD Mark. *Pourquoi l'Europe dominera le 21ème siècle*. Paris: Plon, 2006, 219p.
- LINDBERG Tod (ed). *Beyond paradise and power. Europe, America and the future of a troubled*

partnership. New York: Routledge, 2005, 245p.
- LINKLATER Andrew. "A European civilising process?" *in* HILL Christopher, SMITH Michael(eds). *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p.367-387.
- McCORMICK John. *The European superpower*. Basingstoke: Palgrave McMillan, 2007, 212p.
- NICOLAIDIS Kalypso. "The power of the superpowerless", *in* LINDBERG Tod (ed). *Beyond paradise and power. Europe, America and the future of a troubled partnership*. New York: Routledge, 2005, p.93-120.
- ORBIE Jan "A civilian power in the world? Instruments and objectives in European Union external policies", *in* ORBIE Jan (ed). *Europe's global role. External policies of the European Union*. Aldershot: Ashgate, 2008, p.1-35.
- PADOA-SCHIOPPA Tommaso. *Europa, forza gentile. Cosa ci ha insegnato l'avventura europea*. Bologna: Il Mulino, 2001, 186p.
- REID T.R. *The United States of Europe: the new Superpower and the end of American supremacy*. New York: Penguin, 2004, 305p.
- RIFKIN Jeremy. *Le rêve européen : ou Comment l'Europe se substitue peu à peu à l'Amérique dans notre imaginaire*. Paris : Fayard, 2005, 563p.
- SCHNABELL Rockwell Antony, ROCCA Francis. *The next superpower?: the rise of Europe and its challenges to the United States*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2005, 199p.
- TELO Mario. *Europe: a civilian power? European Union, governance, world order*. New York: Palgrave McMillan, 2006, 291p.
- WHITMAN Richard. *From civilian power to superpower ? The international identity of the European Union*. London: MacMillan Press, 1998, 243p.
- ZIELONKA Jan. *Europe as empire : the nature of the enlarged European Union*. Oxford, New York : Oxford University Press, 2006, 284p.

Articles

- AGGESTAM Lisbeth. « Ethical power Europe ? », *International Affairs*, 2008, vol 4, n°1, p.1-12.
- BADIE Bertrand. « L'Europe et les impasses de la puissance », *Conférence au Centre Jacques Delors à Lisbonne*, 2006, http://ftp.infoeuropa.ciejd.pt/discursos/20060619_intervencao_fr_badie.pdf
- BICCHI Federica. « 'Our size fits all' : normative power Europe and the Mediterranean », *Journal of European Public Policy*, 2006, vol 13, n°2, p.286-303.
- DIEZ Thomas. "Constructing self and changing others : reconsidering 'normative power Europe'", *Millennium Journal of International Studies*, 2005, vol 33, n°3, p.613-636.
- HILL Christopher. "Superstate or superpower? The future of the European Union in world politics". *Lecture at the London School of Economics*, July 2002, 16p.
- HOLDEN Patrick. "The European Community's MEDA aid programme: a strategic instrument of civilian power?". *European Foreign Affairs Review*, 2003, vol 8, n°3, p.347-363.
- HYDE-PRICE Adrian. " 'Normative' power Europe: a realist critique", *Journal of European Public Policy*, 2006, vol 13, n°2, p. 217-234.
- HYDE-PRICE Adrian. "A 'tragic actor'? A realist perspective on 'ethical power Europe' ", *International Affairs*, 2008, vol 4, n°1, p.29-44.
- JUDT Tony. "Europe vs America", *New York Review of Books*, February 2005, vol 52, n°2.
- KAGAN Robert. "Power and weakness", *Policy Review*, 2002 06/07, n°113, p.3-28.
- KHANNA Parag. "The metrosexual superpower", *Foreign Policy*, 16 August 2004, 3p.
- LIGHTFOOT Simon, BURCHELL Jon. "The European Union and the World Summit on sustainable development: normative power Europe in action?". *Journal of Common Market Studies*, volume 43, n°1, 2005, p.75-95.
- MANNERS Ian. "Normative power Europe: a contradiction in terms?", *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol 40, n°2, p.235-258.

- MANNERS Ian. "Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads", *Journal of European Public Policy*, 2006, vol 13, n°2, p. 182-199.
- MANNERS Ian. "The normative ethics of the European Union", *International Affairs*, 2008, vol 4, n°1, p.45-60
- MORAVCSIK Andrew, NICOLAIDIS Kalypso. "The FP Memo- Expert advice world leaders need to hear how to fix Europe's image problem", *Foreign Policy*, May/June 2005, n°148, p.72-76.
- PACE Michelle. « The construction of EU normative power », *Journal of Common Market Studies*, 2007, vol 45, n°5, p.1041-1064.
- PETITTEVILLE Franck. « L'Union dans les relations internationales du soft power à la puissance ? ». *Questions internationales*, n°7, mai-juin 2004, p.63-72.
- SCHEIPERS Sibylle, SICURELLI Daniela. "Normative power Europe: a credible utopia?", *Journal of Common Market Studies*, 2007, vo 45, n°2, p.435-457.
- SCHEIPERS Sibylle, SICURELLI Daniela. "Empowering Africa: normative power in EU-Africa relations", *Journal of European Public Policy*, June 2008, vol 15, n°4, p.607-623.
- SJURSEN Helene. « The EU as a normative power : how can this be ? », *Journal of European Public Policy*, 2006, vol 13, n°2, p.169-181.
- SJURSEN Helene. «What kind of power ?», *Journal of European Public Policy*, 2006, vol 13, n°2, p.169-181.
- SMITH Karen. "The end of civilian power EU: a welcome demise or a cause for concern?". *The International Spectator*, 2000, vol 25, n°2, p.11-28.
- SMITH Karen. "Beyond the civilian power EU debate", *Politique européenne*, 2005, n°17, p.63-83.
- SMITH Michael. "Comment: Crossroads or cul-de-sac? Reassessing European foreign policy", *Journal of European Public Policy*, 2006, vol 13, n°2, p.322-327.
- STEEL Ronald. "The rise of the European superpower", *The New Republic*, 2 July 1990, p.5-23.
- STOREY Andy. "Normative power Europe? Economic Parnership Agreements and Africa", *Journal of Contemporary African Studies*, 2006, vol 24, n°3, p.331-346.
- VANDEN BRANDE Edith. « Green civilian power Europe ? », *in* ORBIE Jan (ed). *Europe's global role : external policies of the Union*. Aldershot: Ashgate, 2008, p.157-179.
- VANDEN BRANDE Edith. "EU normative power on climate change: force for the good and good for the force"; *UACES Conference Paper*, Edinburgh, 2008, 31p. www.uaces.org
- VOGLER John, HANNES Stephan. "The European Union in global environmental governance: leadership in the making?", *International Environmental Agreements*, 2007, vol 7, n°4, p. 389-413.
- ZIELONKA Jan. "Europe as a global actor: empire by example?", *International Affairs*, 2008, vol 84, n°3, p.471-484.

IDENTITÉ, VALEURS, PERCEPTIONS

Ouvrages, chapitres d'ouvrages

- BAKER Susan. « Environmental values and climate change policy. Contrasting the EU and the US », *in* MANNERS Ian, LUCARELLI Sonia (eds). *Values and principles in European foreign policy*. London: Routledge, 2006, p.77-96.
- DIALLO Massaër. "L'Europe vue d'Afrique: perceptions et perspectives", in ADAM Bernard (dir). *Europe puissance tranquille? Rôle et identité sur la scène mondiale*. Bruxelles: Éditions GRIP, 2006, p.54-67.
- LUCARELLI Sonia. "Interpreted values: a normative reading of EU role conceptions and performance", *in* ELGSTRÖM Ole, SMITH Michael (eds). *The European Union's roles in international politics. Concepts and analysis*. London: Routledge, 2006, p.47-65.
- LUCARELLI Sonia (ed). *External perceptions of the European Union as a global actor*. London : Routdledge, 2009, 233p.

- MANNERS Ian. "L'identité internationale de l'UE: une puissance normative dans le jeu politique mondial", in ADAM Bernard (dir). *Europe puissance tranquille? Rôle et identité sur la scène mondiale*. Bruxelles: Éditions GRIP, 2006, p.33-50.
- MANNERS Ian. "The constitutive nature of values, images and principles in the European Union", in MANNERS Ian, LUCARELLI Sonia (eds). *Values and principles in European foreign policy*. London: Routledge, 2006, p.19-42.
- MANNERS Ian, LUCARELLI Sonia (eds). *Values and principles in European foreign policy*. London: Routledge, 2006, 254p.
- MAYER Hartmut, VOGT Henri (eds). *A responsible Europe? Ethical foundations of EU external affairs*. Basingstoke: Palgrave McMillan, 2006, 240p.
- MOREAU-DEFARGES Philippe. *L'Europe et son identité dans le monde*. Paris: S.T.H, 1983, 319p.
- PETITEVILLE Franck. "Exporting 'values? EU external cooperation as a 'soft diplomacy', in KNODT Michèle , PRINCEN Sebastiaan (eds). *Understanding the EU's external relations*. Londres: Routledge, 2003, p.127-141.
- STOKKE Olav (ed). *European development assistance, volume II. Third World Perspectives on policies and performance*. Tilburg : EADI Book Series n°4, 1984, 179p.

Articles

- DIALLO Babacar. "La coopération euro-africaine vue d'Afrique". *Cahiers de Chaillot*, numéro spécial « Global views on the European Union », 2004, n°72, p. 27-41.
- ELGSTRÖM Ole. "Outsiders' perceptions of the European Union in international trade negotiations", *Journal of Common Market Studies*, 2007, vol 45; n°4, p.949-967.
- ELGSTRÖM Ole. "Images of the EU in EPA negotiations: angel, demon – or just human?", *European Integration Online Papers*, vol 12, 2008, 12p.
- CHABAN Natalia, ELGSTRÖM Ole, HOLLAND Martin. "The European Union as others see it", *European Foreign Affairs Review*, n°11, 2006, p.245-262.
- FIORAMONTI Lorenzo, POLETTI Arlo. "Facing the giant: the Southern perspectives on the European Union", *Third World Quarterly*, 2008, vol 29, n°1, p.167-180.
- GERRIT Olivier. "South Africa: the EU, South Africa, and the search for stability in Africa", *in* ORTEGA Martin (ed). « Global views on the European Union », *Cahiers de Chaillot*, November 2004, n°72, p.13-26.
- KOURLIANDSKI Jean-Jacques. "L'Europe fait-elle sens pour les pays du Sud?", *Revue internationationale et stratégique*, 2005/3, n°59, p.71-82.
- MANNERS Ian, WHITMAN Richard. "Towards identifying the international identity of the European Union". *Revue d'intégration européenne*, 1998, vol 21, n°3, p.231-249.
- MANNERS Ian, WHITMAN Richard. « The 'difference engine' : constructing and representing the international identity of the European Union », *Journal of European Public Policy*, 2003, vol 10, n°3, p.380-404.
- MAYER Hartmut. "Is it still called 'Chinese whispers'? The EU's rhetoric and action as a responsible global institution", *International Affairs*, 2008, vol 4, n°1, p.61-79.
- NICOLAIDIS Kalypso, HOWSE Robert. « 'This is my EUtopia...' : Narrative as power », *Journal of Common Market Studies*, 2002, volume 40, n°4, p.767-792.
- ORTEGA Martin (ed). « Global views on the European Union », *Cahiers de Chaillot*, November 2004, n°72, 139p.
- ROCHA MENOCAL Alina, ROGERSON Andrew. "Réforme du système d'aide au développement et sociétés civiles du Sud", *Alternatives Sud*, 2008, vol 15, n°2, p. 41-75.
- SHAW TM. "EEC-ACP interaction and images as redefinitions of Eurafrica: exemplary, exclusive and/or exploitative?" *Journal of Common Market Studies*, 1979, XVIII, p.135-158.
- VAN CRIEKINGE Tine. « African perceptions of the European Union as an influential and effective international actor », *Paper presented at the « European Union in the World » Workshop*, 26 March 2010, European University Institute, Florence.

POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT

LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE DÉVELOPPEMENT

AUX ORIGINES: L'ASSOCIATION

Ouvrages, chapitres d'ouvrages

- BARNES William Gorell. *Europe and the developing world. Association under part IV of the Treaty of Rome*. London : Political and Economic Planning, European Series No 2, 1967, 46p.
- BITSCH Marie-Thérèse, BOSSUAT Gérard. *L'Europe unie et l'Afrique. De l''idée de l'Eurafrique à la Convention de Lomé I*. Bruxelles: Bruylant; 2005, 471p.
- BUÉ Charlotte. "Les tribulations de la cooperation au développement communautaire. En quête d'une politique Europe/Sud", in RUCKER, WARLOUZET (eds), *Quelle(s) Europe(s)? Nouvelles approches en histoire de l'intégration européenne*. Bruxelles: Pieter Lang, p.181-193.
- COSGROVE-TWITCHETT Carol. *Europe and Africa: from association to partnership*. Farnborough: Saxon House, 1998, 195p.
- DUJARDIN Vincent. "Le monde politique belge face au traité d'association des PTOM au Marché commun", *in* BITSCH Marie-Thérèse, BOSSUAT Gérard. *L'Europe unie et l'Afrique. De l''idée de l'Eurafrique à la Convention de Lomé I*. Bruxelles: Bruylant; 2005, p.301-318.
- GUILLEN Pierre. "L'avenir de l'Union française dans la négociation des Traités de Rome". *Relations internationales*, printemps 1989, n°57, p. 103-112.
- HARRYVAN Anjo, VAN DEN HARST Jan. "A bumpy road to Lomé. The Netherlands, Association, and the Yaoundé Treaties, 1956-1969", *in* BITSCH Marie-Thérèse, BOSSUAT Gérard. *L'Europe unie et l'Afrique. De l''idée de l'Eurafrique à la Convention de Lomé I*. Bruxelles: Bruylant; 2005, p.319-344.
- MIGANI Guia. "L'association des TOM au Marché Commun: histoire d'un accord européen entre cultures économiques différentes et idéaux politique communs 1955-1957", *in* BITSCH Marie-Thérèse, BOSSUAT Gérard. *L'Europe unie et l'Afrique. De l''idée de l'Eurafrique à la Convention de Lomé I*. Bruxelles: Bruylant; 2005, p.233-252.
- PACIFICI Lorenzo. "L'Italie et la question de l'association des PTOM au cours des négociations pour la création de la CEE", in BITSCH Marie-Thérèse, BOSSUAT Gérard. *L'Europe unie et l'Afrique. De l''idée de l'Eurafrique à la Convention de Lomé I*. Bruxelles: Bruylant; 2005, p. 253-268.
- SCHREURS Rick. "L'Eurafrique dans les négociations du Traité de Rome, 1956-1957". *Politique africaine*, numero spécial "L'Europe et l'Afrique: le maillon manquant", mars 93, n°49, p.82-92.
- THIEMEYER Guido. "West German perceptions of Africa and the Association of Overseas territories with the Common Market 1956-1957", *in* BITSCH Marie-Thérèse, BOSSUAT Gérard. *L'Europe unie et l'Afrique. De l''idée de l'Eurafrique à la Convention de Lomé I*. Bruxelles: Bruylant; 2005, p.269-287.
- VAHSEN Urban. "La Conférence interparlementaire eurafricaine de Strasbourg (19-24 juin 1961)", *in* BITSCH Marie-Thérèse, BOSSUAT Gérard. *L'Europe unie et l'Afrique. De l''idée de l'Eurafrique à la Convention de Lomé I*. Bruxelles: Bruylant; 2005, p.375-392.
- VIGNES Daniel. *L'association des Etats africains et malgache à la CEE*. Paris : Armand Colin, 1970, 224p.

Articles
- FERRANDI Jacques. « La coopération euro-africaine », *Éthiopiques*, 1976, n°2, p.18-26.
- RICCARDI Ferdinando. "Réflexions sur la nouvelle Convention d'association de Yaoundé", *Revue française d'études politiques africaines*, 1969, n°46, p.37-53.
- SCHIFFMANN Charles. "Le Fonds Européen de développement. Histoire de onze années", *Revue française d'études politiques africaines*, 1969, n°46, p.54-75.

DE LOMÉ À COTONOU : LES 'CONTRATS' EUROPE-SUD

Ouvrages, chapitres d'ouvrages
- BABARINDE Olufemi, FABER Gerrit (eds). *The European Union and developing countries. The Cotonou agreement*. Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2005, 304p.
- BOUVIER Paule. *L'Europe et la coopération au développement. Un bilan : la Convention de Lomé*. Bruxelles : Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 1980, 191p.
- HERBOLD GREEN Reginald.« The child of Lomé : Messiah, Monster or Mouse ? », *in* LONG Frank (ed). *The political economy of EEC relations with African, Caribbean and Pacific States. Contributions to the understanding of the Lomé Convention on North-South relations*. Oxford: Pergamon, 1980, p.3-31.
- LEMESLE Raymond-Marin. *La Convention de Lomé: principaux objectifs et exemples d'actions 1975-1995*. Paris: Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie Modernes, 1995, 191p.
- LONG Frank (ed). *The political economy of EEC relations with African, Caribbean and Pacific States. Contributions to the understanding of the Lomé Convention on North-South relations*. Oxford : Pergamon Press, 1980, 193p.
- RAVENHILL John. *Collective clientelism. The Lomé Conventions and North-South relations*. New York : Columbia University Press, 1985, 377p.
- RAVENHILL John. « Negotiating the Lomé Conventions : a little is preferable to nothing », in ZARTMAN William (ed), *Positive Sum. Improving North-South negotiations*, Oxford : Transaction Books, 1987, p.213-258.
- ZARTMAN William. "Lome III: relic of the 1970s or model for the 1990s?", in COSGROVE-SACKS Carol. JAMAR J. (eds). *The European Community's development policy: the strategies ahead*. Bruges: De Tempel, 1986, pp 59-74.

Articles
- ARTS Karin. "ACP-EU relations in a new era: the Cotonou agreement", *Common Market Law review*, 2003, vol 40, n°1, p.95-116.
- BABARINDE Olufemi. « The Lomé Convention : an aging dinosaur in the European Union's foreign policy enterprise ? », in RHODES Carolyn, MAZEY Sonia (eds), *The state of the European Union 3: Building a European polity?* Harlow: Longman: 1995, p. 469-496.
- BABARINDE Olufemi, FABER Gerrit. "From Lomé to Cotonou : business as usual?". *European Foreign Affairs Review*, spring 2004, vol 9 n°1, p.27-47.
- HADFIELD Amelia. « Janus advances ? An analysis of EC development policy and the 2005 amended Cotonou partnership agreement », *European Foreign Affaires Review*, 2007, vol 12, n°1, p.39-66.
- HAGUENAU-MOIZARD Catherine, MONTALIEU Thierry. « L'évolution du partenariat UE-ACP de Lomé à Cotonou : de l'exception à la normalisation », *Mondes en développement*, 2004, vol 32, n°128, p.65-88.
- HILPOLD Peter. « EU development cooperation at a crossroads : the Cotonou agreement and the principle of good governance », *European Foreign Affairs Review*, 2002, n°7, p.53-72.
- MAHLER VA. "The Lomé Convention: assessing a North-South institutional relationship". *Review of international political economy*, 1994, vol 1, n°2, p. 233-256.

- OYEWUMI Aderemi. "The Lomé Convention: from partnership to paternalism", *The Round Table*, 1991, 318, p. 129-137.
- PETITEVILLE Franck. « Lomé IV bis : vers une gestion à bas régime de la coopération Europe/ACP à l'horizon 2000 », *Revue Tiers Monde*, n°148, octobre-décembre 1996, p.941-951.
- RAJANA C. « The Lomé convention : an evaluation of EEC economic assistance to the ACP states". *Journal of Modern African studies*, 1982, vol 20, n°2, p.179-220.

L' « EUROPE » FACE AU « SUD »

Ouvrages, chapitres d'ouvrages

- BABARINDE Olufemi. "The European Union's relations with the South: a commitment to development?", in RHODES Carolyn (ed). *The European Union in the world community*. Boulder: Lynne Rienner Publ, 1998, p.127-146.
- BARBÉ Esther. « Balancing Europe's Eastern and Southern dimensions », *in* ZIELONKA Jan (ed), *Paradoxes of European foreign policy*. The Hague : Kluwer Law International, 1998, p.117-129.
- COSGROVE-SACKS Carol (ed). *The European Union and developing countries. The challenges of globalization*. London : MacMillan Press, 1999, 365p.
- DOUCET Didier. *L'élargissement de l'Europe: un risque pour le Sud?* Paris : L'Harmattan, 2001, 283p.
- EADI-GEMDEV. *L'Europe et le Sud à l'aube du XXIème siècle : enjeux et renouvellement de la coopération*. Paris : Karthala, 2002, 392p.
- GABAS Jean-Jacques (dir), GEMDEV. *L'Union Européenne et les pays ACP : un espace de coopération à construire*. Paris : Karthala, 1999, 459p.
- HOEBINK Paul. "From 'particularity' to 'globality': European development cooperation in a changing world", *in* HOEBINK Paul (ed), *The Treaty of Maastricht and Europe's development co-operation*. Brussels: Evaluation services of the European Union, December 2004, p. 25-61.
- KAHLER Miles. "Europe and its "priviledged partners" in Africa and the Middle East", *in* TSOUKALIS Loukas. *The European Community: past, present and future*. Oxford : Blackwell, 1984.
- LISTER Marjorie. *The European Union and the South : relations with developing countries*. London: Routledge, 1997, 200p.
- MAYALL James. "The shadow of Empire : the EU and the former colonial world", *in* HILL Christopher, SMITH Michael(eds). *International Relations and the European Union*. Oxford : Oxford University Press, 2005, p.292-316.
- SMITH Karen. "The ACP in the European Union's network of relationships: still unique or just one in the crowd?". *In* ARTS, DICKSON(eds). *EU development cooperation: from model to symbol*. Manchester: Manchester University Press, 2004, p.60-79.
- VAN RAISEN Mirjam. *EU 'Global Player': the North-South policy of the European Union*. International Books, 1999.
- ZARTMAN (ed). *Europe and Africa: the new phase*. Boulder : Lynne Reiner, 1993.

Articles

- « Dossier Spécial UE-Afrique subsaharienne », *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 6 avril 2001, p.659-682.
- CLAEYS Anne-Sophie. « L'Afrique entre dilution et neutralisation », *in* Dossier Spécial UE-Afrique subsaharienne, *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 6 avril 2001, p.659-662.
- DELOCHE-GAUDEZ Florence, LEQUESNE Christian. « Le programme PHARE : mérites et limites de la politique d'assistance de la Communauté européenne aux pays d'Europe centrale er orientale », *Politiques et management public*, v°1, vol 14, 1996, p.143-154.
- STEVENS Christopher. « Le vent du changement pour l'Afrique : la CE et le développement ». *Politique africaine*, mars 93, n°49, p.63-81.

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉVELOPPEMENT

DU MODÈLE COMMUNAUTAIRE AU MODÈLE EUROPÉEN

Ouvrages, chapitres d'ouvrages

- ARTS Karin, DICKSON Anna (eds). *EU development cooperation: from model to symbol*. Manchester: Manchester University Press, 2004, 156p.
- ARTS Karin, DICKSON Anna. « EU development cooperation : from model to symbol ? », *in* ARTS Karin, DICKSON Anna (eds). *EU development cooperation: from model to symbol*. Manchester: Manchester University Press, 2004, p.1-16.
- BALLEIX Corinne. *La politique européenne de cooperation au développement*. Paris: Notes de la Fondation Robert Schuman, août 2005, 93p.
- BONAGLIA Federico, GOLDSTEIN Andrea, PETITO Fabio. "Values in European Union development cooperation policy", *in* MANNERS Ian, LUCARELLI Sonia (eds). *Values and principles in European foreign policy*. London: Routledge, 2006, p.164-185.
- BROWN William. « From uniqueness to uniformity ? An assessment of EU development aid policies". *In* ARTS, DICKSON(eds). *EU development cooperation: from model to symbol*. Manchester: Manchester University Press, 2004, p.17-41.
- CARBONE Maurizio. *The European Union and international development. The politics of foreign aid*. London: Routledge, 2007, 192p.
- COSGROVE-SACKS Carol. *Europe, diplomacy and development : new issues in EU relations with developing countries*. Basingstoke : Palgrave, 2001, 292p.
- GRILLI Enzo. *The European Community and the developing countries*. Cambridge : Cambridge University Press, 1993.
- HOEBINK, STOKKE, "European development co-operation at the beginning of the new Millenium", in HOEBINK, STOKKE (eds). *Perspectives on European development co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*. London: Routledge, 2005, p.1-31.
- HOLLAND Martin. *The European Union and the Third World*. Basingstoke: Palgrave, 2002, 244p.
- KARAGIANNIS Nathalie. *Avoiding responsibility. The politics and discourse of European development policy*. London: Pluto Press, 2004, 185p.
- LE NAËLOU Anne. *Politiques européennes de développement avec les pays du Sud*. Paris: L'Harmattan, 1995, 255p.
- LISTER Marjorie. *European Union development policy*. Basingstoke: McMillan, 1998, 189p.
- McMAHON Joseph. *The development co-operation policy of the EC*. London: Kluwer Law International, 1998, 258p.
- MOLD Andrew (ed). *EU development policy in a changing world. Challenges for the 21st century*. Amsterdam University Press, EADI, 2007, 271p.
- ORBIE Jan, VERSLUYS Helen. « The European Union's international development policy : leading and benevolent ? », *in* ORBIE Jan (ed). *Europe's global role. External policies of the European Union*. Aldershot: Ashgate, 2008, p.67-91.
- VOGT Henri. "Coping with historical responsibility: trends and images of the EU's development policy", in MAYER Hartmut, VOGT Henri (eds). *A responsible Europe? Ethical foundations of EU external affairs*. Basingstoke: Palgrave McMillan, 2006, p.159-180.

Articles

- BRUNE Stefan. "L'Union européenne et les pays en développement: quel modèle européen de coopération après Lomé?", in HELLY Damien, PETITEVILLE Franck (dir). *L'Union européenne, acteur international*. Paris: L'Harmattan, 2005, p.183-194.

- COHEN Daniel, JACQUET Pierre. "EU development policies at a crossroads. Whither from here?", *Discussion paper prepared for the Ermenonville Seminar on 'European aid architecture: opening the debate'*, December 18-19 2008, 12p.
- COOMBES David. « Leading by virtuous example : European policy for overseas development ». *In* McSWEENEY Bill (ed), *Moral issues in international affairs. Problems of European integration*, New York: St Martin's Press, 1998, p.221-246.
- DAVID Dominique . "La politique de développement de la Communauté européenne: une alternative ou un simple dispositif de plus?" *Economie et humanisme*, 1993, n°325, p.41- 44.
- DELCOUR Laure. « L'Union Européenne : une approche spécifique du développement ? ». *Mondes en développement*, vol 31, n°124, 2003-2004, p. 77-94.
- DELCOURT Laurent. "Aide au développement de l'Union européenne : perspective critique", *Alternatives Sud*, 2008, vol 15, n°2, p.7-38.
- FARRELL Mary. « Internationalising EU development policy », *Perspectives on European Politics and Society*, 2008, vol 9, n°2, p.225-240.
- HOLLAND Martin. « The EU and the global development agenda », *Journal of European Integration*, 2008, vol 30, n°3, p.343-362.
- KESSLER Marie-Christine. « La politique de coopération de la Communauté européenne », *Revue politiques et management public*, vol 11, n°3, 1993, p.19-43.
- MARWOOD Ronald. « The European Community and the Third World : a global or a regional development policy ? », *Millenium Journal of International Studies*, volume 3, n°3, winter 1974-75, p.208-225.
- MAXWELL Simon, RIDDELL Roger. "Conditionality or contract: perspectives on partnership for development", *Journal of International Development*, 1998, vol 10, n°2, p.257-268.
- ORBIE Jan. "EU development policy integration and the Monterrey process: a leading and benevolent identity?". *European foreign affairs review*, 2003, 8, p.395-415.
- ORBIE Jan, VERSLUYS Helen. "Recent evolutions in European Union development aid: more Europe, more aid, less development?", *Studia Diplomatica*, 2006, vol LIX, n°4, p. 19-40.
- PETIT Bernard. « L'ajustement structurel et la position de la Communauté européenne », *Revue Tiers Monde*, n°136, octobre-décembre 1993, p. 827-850.
- PETITEVILLE Franck. « La coopération économique de l'Union Européenne entre globalisation et politisation ». *Revue française de science politique*, vol 51 n°3, juin 2001, p. 431-458.
- SANTISO Carlos. « Reforming European aid : development cooperation as an element of foreign policy ». *European Foreign Affairs Review*, 2002, 7, p. 401-422.

DÉVELOPPEMENT ET POLICY MIX

Ouvrages, chapitres d'ouvrages

- CARBONE Maurizio(ed). *Policy coherence and EU development policy*. London:Routledge, 2009, 162p.
- DRYZEK John. *The politics of Earth*. Oxford : Oxford University Press, 1997, 276p.
- FABER Gerrit, ORBIE Jan (eds). *EU trade politics and developing countries : Everything but Arms unravelled*. London : Routledge, 2007, 272p.
- MEUNIER Sophie, NICOLAIDIS Kalypso. "The European Union as a trade power", *in* HILL Christopher, SMITH Michael(eds). *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p.247-269.
- NKUNDABAGENZI Félix, SANTOPINTO Federico. *Le développement, une arme de paix. La cooperation de l'Union européenne et le prevention des conflits*. Bruxelles: GRIP, 2003, 149p.
- NUTTAL Simon. "Coherence and consistency", *in* HILL Christopher, SMITH Michael(eds). *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p.91-112.
- ORBIE Jan. "The European Union's role in world trade: harnessing globalisation?", *in* ORBIE Jan (ed). *Europe's global role. External policies of the European Union*. Aldershot:Ashgate, 2008, p.35-66.

- O'SHAUGHNESSY Terry. "The European Union- a responsible trading partner?", in MAYER Hartmut, VOGT Henri (eds). *A responsible Europe? Ethical foundations of EU external affairs*. Basingstoke: Palgrave McMillan, 2006, p.181-200.
- RYE OLSEN Gorm. "Changing European concerns security and complex political emergencies instead of development". *In* ARTS, DICKSON(eds). *EU development cooperation: from model to symbol*. Manchester : Manchester University Press, 2004, p.80-100.
- RYE-OLSEN Gorm. "The European Union's development policy: shifting priorities in a rapidly changing world", in HOEBINK, STOKKE (eds). *Perspectives on European development co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*. London: Routledge, 2005, p.573- 608.

Articles

- CARBONE Maurizio. "Mission impossible: the European Union and policy coherence for development", *Journal of European Integration*, 2008, vol 30, n°3, p.323-342.
- DUKE Simon. "Areas of grey: Tensions in EU external relations competences", *Eipascope* 2006/1, p.21-27.
- ELGSTRÖM Ole, PILEGAARD Jess. "Imposed coherence: negotiating Economic Partnership Agreements", *Journal of European Integration*, 2008, vol 30, n°3, p.363-380.
- FAUST Jörg, MESSNER Dick. « Europe's new security strategy : challenges for development policy », *European Journal of Development Research,* vol 17, n°3, september 2005, p.423-436.
- GOODISON Paul. « The European Union : new start or old spin ? », *Review of African Political Economy*, 2005, n°163, p.167-176.
- LAVENEX Sandra, KUNZ Rahel. "Th migration-development nexus in EU external relations", *Journal of European Integration*, 2008, vol 30, n°3, p.439-457.
- MATTHEWS Alan. "The European Union's Common Agricultural Policy and developing countries: the struggle for coherence", *Journal of European Integration*, 2008, vol 30, n°3, p.381-399.
- MILNER Chris, MORRISSEY Oliver, MCKAY Andrew. « Some simple analytics of the trade and welfare effects of Economic Partnerships Agreements », *Journal of African Economies*, 2005, vol 14, n°3, p.171
- ORBIE Jan. "The new trade and development agenda of the European Union", *Perspectives on European Politics and Society*, 2008, vol 9, n°2, p.192-207.
- ORBIE Jan, BABARINDE Olufemi. "The social dimension of globalization and EU development policy: promoting core labour standards and corporate social responsibility", *European Journal of Development Research,* vol 17, n°3, september 2005, p.459-477.
- SICURELLI Daniela. "Framing security and development in the EU pillar structure. How the views of the European Commission affect EU-Africa policy", *Journal of European Integration*, 2008, vol 30, n°2, p.217-234.
- VAN DEN HOVEN Adrian. "Assumming leadership in multilateral economic institutions: the EU's 'development round' discourse and strategy", *West European Politics*, 2004, vol 27, n°2, p.256-283.
- YOUNGS Richard. "Fusing security and development: just another Euro-platitude?", *Journal of European Integration*, 2008, vol 30, n°3, p.419-437.

ACTEURS, INSTITUTIONS ET PROCESSUS

Ouvrages, chapitres d'ouvrages

- ARTS Karin. « Changing interests in EU development cooperation : the impact of EU membership and advancing integration ». *In* ARTS, DICKSON(eds). *EU development cooperation: from model to symbol*. Manchester: Manchester University Press, 2004, p.101-112.

- CLAEYS Anne-Sophie. « 'Sense and sensibility' : the role of France and French interests in European development policy since 1957 ». *In* ARTS, DICKSON(eds). *EU development cooperation: from model to symbol.* Manchester : Manchester University Press, 2004, p.113-130.
- COHEN R. "The coordination of national and Community programmes", *in* COSGROVE-SACKS Carol. JAMAR J. (eds). *The European Community's development policy: the strategies ahead.* Bruges: De Tempel, 1986, p. 23-31.
- HEWITT Adrian, WHITEMAN Kaye. "The Commission and development policy: bureaucratic politics in EU aid- from the Lomé leap forward to the difficulties of adaptating to the twenty-first century", *in* ARTS, DICKSON(eds). *EU development cooperation: from model to symbol.* Manchester: Manchester University Press, 2004, p.133-148.
- HOEBINK, STOKKE (eds). *Perspectives on European development co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU.* London: Routledge, 2005, 641p.
- SCHMUCK, WESSELS. "The Community development policy: the problem of inter (intra) institutional coordination", *in* COSGROVE-SACKS Carol. JAMAR J. (eds). *The European Community's development policy: the strategies ahead.* Bruges: De Tempel, 1986, p.32-58.

Articles

- BRUNE Stefan. "Do national interests matter? Perspectives on European development co-operation", *Contribution to EADI General Conference*, September 2005, 8p.
- CARBONE Maurizio. "Theory and practice of participation: civil society and EU development policy", *Perspectives on European Politics and Society*, 2008, vol 9, n°2, p.241-255.
- CHHOTRAY Vasudha, HULME David. "Constrasting visions for aid and governance in the 21st century: the White House Millenium Challenge Account and DFID's Drivers of Change", *World Development*, 2009, vol 37, n°1, p.36-49.
- DEARDEN Stephen. « Is EU development policy a candidate for the open method of coordination ? » *European development policy study group*, Discussion paper n°32, February 2005, 22p.
- DEARDEN Stephen. "Delivering the EU's development policy: policy evolution and administrative reform", *Perspectives on European Politics and Society*, 2008, vol 9, n°2, p.114-127.
- DIMIER Véronique. « Du bon usage de la tournée : propagande et stratégies de légitimation au sein de la Direction Générale Développement, Commission européenne (1958-1970) ». *Pôle Sud*, novembre 2001, n°15, p. 19-32.
- DIMIER Véronique. « Leadership et institutionnalisation de la Commission européenne. Le cas de la DG VIII (1958-1975) ». *Sciences de la société*, n°53, mai 2001, p. 183-199.
- DIMIER Véronique. « Constructing conditionality : the bureaucratization of EC development aid », *European Foreign Affairs Review*, 2006, vol 11, n°2, p.263-280.
- DIMIER Véronique, McGEEVER Mike. « Diplomats without a flag : the institutionnalization of the delegations of the Commission in African, Caribbean and Pacific countries », *Journal of Common Market Studies*, 2006, volume 44, n°3, p.483-505.
- HODSON Dermot, MAHER Imelda. "The Open Method as a new mode of governance: the case of soft economic policy co-ordination", *Journal of Common Market Studies*, November 2001, vol 39, n°4, p.719-746.
- HOEBINK Paul. « Cohérence des politiques de développement de l'Union européenne ». *Tiers Monde,* octobre/décembre 2000, n°164, p. 885-901.
- KRAUSE Alexandra. "The European Union's Africa policy: the Commission as policy entrepreneur in the CFSP", *European Foreign Affairs Review*, 2003, vol 8, n°2, p. 221-237.
- LIGHTFOOT Simon. « Dynamics of EU development policy after enlargement », *European development policy study group*, Discussion paper n°35, 2008, 26p.
- LIGHTFOOT Simon. "Enlargement and the challenge of EU development policy", *Perspectives on European Politics and Society*, 2008, vol 9, n°2, p.128-142.
- MARCHESIN Philippe. « La difficile intégration des coopérations à l'échelle européenne ». *Tiers Monde*, juillet/septembre 1997, n°151, p. 519-538.

POLITIQUES BILATÉRALES

Ouvrages, chapitres d'ouvrages

- ADDA, Jacques, SMOUTS, Marie-Claude. *La France face au Sud: le miroir brisé*. Paris: Karthala, 1989, 363p.
- ALONSO José-Antonio. "Spanish foreign aid: flaws of an emerging framework", in HOEBINK, STOKKE (eds). *Perspectives on European development co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*. London: Routledge, 2005,p.493- 518.
- ASHOFF Guido. "Germany's development co-operation policy since the 1990s: increased conceptual ambitions in times of severe financial constraints", in HOEBINK, STOKKE (eds). *Perspectives on European development co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*. London: Routledge, 2005,p.267-302.
- DANIELSON, WOHLGEMUTH. "Swedish development co-operation in perspective", in HOEBINK, STOKKE (eds). *Perspectives on European development co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*. London: Routledge, 2005,p.518-545.
- GABAS Jean-Jacques (dir). *L'aide publique française au développement*. Paris: Les Études de la Documentation française, 2005, 171p.
- HOEBINK Paul. "A new member of the G-0.7: Luxembourg as the smallest and largest donor", in HOEBINK, STOKKE (eds). *Perspectives on European development co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*. London: Routledge, 2005,p.378- 405.
- HOLBIK Karel, MYERS Henry Allen. *West German foreign aid 1956-1966. Its economic and political aspects*. Boston University Press, 1968.
- HUGON Philippe. "The coherence of French and European policy in international development cooperation", *in* STOKKE Olav. *Policy coherence in development co-operation*. London: F. Cass, 1999, p.104- 128.
- ISERNIA Pierangelo. *La cooperazione allo sviluppo*. Bologna: Il Mulino, 1995, 420p.
- JOLY Christian. *Coopération au développement: le Royaume-Uni et la politique communautaire*. Paris: Economica, 1991, 263p.
- KESSLER Marie-Christine. *La politique étrangère de la France : acteurs et processus*. Paris: Presses de Sciences-Po, 1999, 498p.
- MARCHISIO Sergio. *Il finanziamento multibilaterale. La terza via della cooperazione allo sviluppo*. Milano: Franco Angeli, 1986, 150p.
- MORRISSEY Oliver. "British aid policy in the "Short-Blair" years", in HOEBINK, STOKKE (eds). *Perspectives on European development co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*. London: Routledge, 2005, p.161-183.
- O'NEILL Helen. "The foreign aid policy of Ireland", in HOEBINK, STOKKE (eds). *Perspectives on European development co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*. London: Routledge, 2005, p.303-335.
- RHI-SAUSI José Luis (ed). *La crisi della cooperazione italiana: rapporto CESPI sull' aiuto pubblico allo sviluppo*. Roma: Edizioni associate, 1994, 255p.
- RYE-OLSEN Gorm. "Danish aid policy in the post Cold-War period: increasing resources and minor adjustements", in HOEBINK, STOKKE (eds). *Perspectives on European development co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*. London: Routledge, 2005, p.184- 214.
- SCHULPEN Lau. "All in the name of quality: Dutch development cooperation in the 1990s", in HOEBINK, STOKKE (eds). *Perspectives on European development co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*. London: Routledge, 2005, p.406- 447.

Articles

- AHERN Dermot. "La conception irlandaise de la politique étrangère et des relations internationales", *Revue internationale et stratégique*, 2006/1, n°61, p.161-168.
- ARENS Esther Helena. « Multilateral institution-building and the national interest : Dutch development policy in the 1960's ». *Contemporary European History*, 2003, vol 12, n°4, p. 457-472.
- ASHOFF Guido. « The development policy of the Federal Republic of Germany », D+*C Development and Cooperation*, September-October 1996, n°5, p.26-31.
- BALLEIX Corinne. « L'européanisation de la politique française de coopération au développement et ses limites », *Questions internationales*, 2008, n°34, p.90-98.
- BOSSUAT Gérard. "French development aid and co-operation under de Gaulle". *Contemporary European History*, 2003, vol 12, n°4, p. 431-456.
- BOT Bernard. "La politique étrangère des Pays-Bas: entre engagement corps et âme et intérêt bien senti", *Revue internationale et stratégique*, 2006/1, n°61, p.227-234.
- BRAECKMAN Colette. "L'ancrage africain d'un État tampon en Europe: de la neutralité à la diplomatie morale", *Revue internationale et stratégique*, 2006/1, n°61, p.209-216.
- CALANDRI Elena. "Italy's foreign assistance policy, 1959-1969". *Contemporary European History*, 2003, vol 12, n°4, p.509-525.
- CONSTAS Dimitri. "La politique grecque de résolution des questions nationales à travers les institutions régionales et internationales", *Revue internationale et stratégique*, 2006/1, n°61, p.109-120.
- FOGUI Jean-Pierre. « L'ambiguité du discours français sur la coopération ». *Afrique 2000. Revue africaine de politique internationale*, février 1993, p.43-56.
- GIARRA-ZIMMERMANN Antonio. "Colonial legacy and tied aid : the development policy of Italy." *Development and Cooperation*, n°1, 1996, p.24-26.
- HOOK Steven. "French ODA: the projection of grandeur", *National interest and foreign aid*, Boulder: Rienner,1995, p.47-68.
- HORKY Ondrej. "Development policy in new EU member states. Re-emerging donors on the way from compulsory altruism to global responsibility", *Contribution to the Central and East European International Studies Association (CEEISA)* 4th *Convention*, http://www.ceeisaconf.ut.ee/
- KOURLIANDSKY Jean-Jacques. "Espagne, entre atlantisme et européification, fin du consensus extérieur", *Revue internationale et stratégique*, 2006/1, n°61, p.97-108.
- KUKAN Eduard. "La Slovaquie après son adhésion à l'Union européenne; équilibre, stabilité et adéquation", *Revue internationale et stratégique*, 2006/1, n°61, p.61-70.
- MADE Vahur. "La conception estonienne de la politique étrangère et des relations internationales", *Revue internationale et stratégique*, 2006/1, n°61, p.175-186.
- McKINLAY R. « The aid relationship: a foreign policy model and interpretation of the distributions of official bilateral economic aid of the United States, the United Kingdom, France, and Germany, 1960-1970». *Comparative Political Studies*, 11, January 1979.
- McKINLAY R. and LITTLE R. "The French aid relationship: a foreign policy model of the distribution of French bilateral aid 1964-1970". *Development and change*, vol 9, 1978, p. 459-478.
- NATSIOS Andrew. "Five debates on international development: the US perspective", *Development Policy Review*, 2006, vol 24, n°2, p.131-139.
- O'NEILL Helen. "Ireland's foreign aid", *Irish Studies in International Affairs*, 2007, p.231-255.
- SCHMIDT Heide-Irene. "Pushed to the front: the foreign assistance policy of the Federal Republic of Germany, 1958-1971", *Contemporary European History*, 2003, vol 12, n°4, p. 473-507.
- TOMLINSON Jim. « The Commonwealth, the balance of payments and the politics of international poverty : British aid policy, 1958-1971 ». *Contemporary European History*, 2003, vol 12, n°4, p. 413-429.
- VASCONCELOS Alvaro. "L'européanisation, la voie à prendre ?", *Revue internationale et stratégique*, 2006/1, n°61, p.129-136.

LITTÉRATURE GRISE : TABLES DES MATIÈRES

ARCHIVES

ARCHIVES HISTORIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE 308
ARCHIVES DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE 312
ARCHIVES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES FRANCAIS 312
ARCHIVE OF EUROPEAN INTEGRATION 314
HISTOIRE ORALE 314

INSTITUTIONS EUROPÉENNES

COMMISSION EUROPÉENNE 315
COMMUNICATIONS : POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT 315
COMMUNICATIONS : AUTRES 317
DOCUMENTS DE TRAVAIL 318
CONSULTATIONS, LIGNES DIRECTRICES, APPELS D'OFFRES 319
ETUDES, ÉVALUATIONS ET ATLAS COMMANDITÉS PAR LA COMMISSION 320
ADMINISTRATION, PERSONNEL ET LOBBYING 321
EUROBAROMÈTRES 321
PUBLICATIONS DIVERSES 321
COURRIER ACP-UE 323

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE 324
CONSEIL AFFAIRES GÉNÉRALES ET RELATIONS EXTÉRIEURES (CAGRE) : 2002- 324
CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE : DÉVELOPPEMENT (-2002) 325
CONSEIL EUROPÉEN 326
DOCUMENTS DE TRAVAIL DU CONSEIL 326
AUTRES 327
DOCUMENTS CONJOINTS 328

PARLEMENT EUROPÉEN **328**
COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT 328
AUTRES 329

AUTRES INSTITUTIONS EUROPÉENNES **329**
CONVENTION EUROPÉENNE **329**
TRAITÉS **330**
DISCOURS, ÉCRITS, INTERVENTIONS **330**

AUTRES INSTITUTIONS

DÉCLARATIONS INTERNATIONALES **332**
ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (OCDE) **332**
GÉNÉRAL 332
COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (CAD) : EXAMENS PAR LES PAIRS 333
ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU) **334**
AUTRES **334**

BAILLEURS BILATÉRAUX

ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE **335**
AUTRES BAILLEURS BILATÉRAUX **341**

ONG, INSTITUTS DE RECHERCHE, CENTRES DE RÉFLEXIONS, CONFÉRENCES

ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES (ONG) **343**
INSTITUTS DE RECHERCHE, CENTRES DE RÉFLEXION **345**
CONFÉRENCES **352**

MÉDIAS

PRESSE : ARTICLES, OPINIONS, PRESSE EN LIGNE **353**
DOSSIERS DE PRESSE DE LA FNSP **355**

TRAVAUX UNIVERSITAIRES

MÉMOIRES **355**
THÈSES **356**

RESSOURCES EN LIGNE

SITES INSTITUTIONNELS **357**
ÉTATS MEMBRES 357
UNION EUROPÉENNE 359
AUTRES 360
ACTIVISME, RÉFLEXION, INFORMATION **361**
ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES 361
THINKS TANKS, INSTITUTS ET RÉSEAUX DE RECHERCHE 361
INFORMATION, BLOGS 362

ARCHIVES

Localisation des archives sur place

Archives historiques de l'Union européenne
Institut européen de Florence
Villa il Poggiolo - Piazza Edison 11,
50133 Firenze – ITALIE
http://www.eui.eu/Research/HistoricalArchivesOfEU/Index.aspx

Archives du Conseil de l'Union européenne
Conseil de l'Union européenne
Rue de la Loi 175
B-1048 Bruxelles- BELGIQUE
archives.centrales@consilium.europa.eu

Archives du Ministère des Affaires étrangères français
Ministère des Affaires étrangères et européennes
3, rue Suzanne Masson
93126 La Courneuve- FRANCE
lecture.archives@diplomatie.gouv.fr

Consultation des archives en ligne

Archive of European integration
University of Pittsburgh
http://aei.pitt.edu/

Projet histoire orale dirigé par Michel Dumoulin :
La Commission européenne 1958-1972 : Mémoires d'une institution
http://wwwarc.eui.eu/HAEU/EN/ECH.asp

Programme histoire orale realisé par les Chaires d'histoire Jean Monnet
Voix sur l'Europe
http://wwwarc.eui.eu/HAEU/EN/OralHistory.asp

ARCHIVES HISTORIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE

COMMISSION DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE : 1958-1967

- BAC 19/1969, carton 24. *La Commission économique européenne et les pays sous-développés*. Robert Lemaignen, février 1960.
- BAC 19/1969, carton 24/1. *Les aspects politiques des relations entre la CEE et les pays d'Outre-Mer*. Direction des Affaires générales, 29 novembre 1959.
- BAC 26/1969, carton 292/1.*Confidentiel. Communication de M. Lemaignen : Projet schématique pour une nouvelle association entre la CEE et les États d'Outre-Mer*. 11 janvier 1961.
- BAC 26/1969, carton 296/3. *Communication de la Commission au Conseil : Propositions relatives aux dispositions à mettre en œuvre durant la période précédant l'entrée en vigueur de la Convention d'Association CEE/EAMA*. 11 mars 1963.
- BAC 26/1969, carton 524/2. *Commentaires de la Commission sur le document E/CN 14/29 émanant du Secrétariat de la Commission économique pour l'Afrique- Les incidences de la CEE sur le commerce africain.* 7 janvier 1959.
- BAC 26/1969, carton 524/2. *Avant-projet de note pour le Comité du Commerce de la Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-orient*. Direction Générale des Affaires Extérieures, 1959.
- BAC 26/1969, carton 525/1. *Note : première conférence de la Commission économique pour l'Afrique à Addis-Abéba.* Cabinet de M. Rey, 26 janvier 1959.
- BAC 11/1972, carton 3/1. *Secret. Communication de M. Lemaignen. Demande d'adhésion de la Grande-Bretagne, problèmes du Commonwealth : comment les concilier avec l'association des États africains et malgache ?* Strasbourg, 22 novembre 1961.
- BAC 25/1980, carton 213. *Note : Coopération Fonds européen de développement. Aide publique bilatérale des États-Unis. Entretiens à Washington 20-25 février 1961*. Direction générale du développement de l'Outre-mer, 6 mars 1961.
- BAC 25/1980, carton 213.*Strictement confidentiel. Note sur la visite de M. Hinton (?) , Membre de la Mission des États-Unis auprès des Communautés*. Direction des affaires générales, 28 avril 1961.
- BAC 25/1980, carton 213/1. *Lettre de M. Hendus, Directeur Général DG VIII, à M. George Ball, Sous-Secrétaire d'État américain au Commerce*. Strasbourg, 6 mars 1961.
- BAC 25/1980 carton 474. *Coordination des aides bilatérales et communautaires aux pays associés*. 25 octobre 1961.
- BAC 25/1980, carton 2024/1. *L'aide publique octroyée aux pays en voie de développement par les pays industrialisés*.. Secrétariat exécutif, 5 février 1965.
- BAC 25/1980, carton 2024/2. *Le rôle de l'aide publique des pays de la CEE dans l'aide mondiale aux pays en voie de développement*. Direction de la Politique et des Études de Développement , DG VIII, juillet 1968.
- BAC 79/1982, carton 47/2. *Aide du bloc soviétique à des nations du monde libre*. Direction générale des Pays et territoires d'Outre-mer, 10 juin 1959.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES : 1967-1992

- BAC 28/1980, carton 255/1. *Les nouvelles perspectives d'une véritable politique extérieure de la Communauté*. Direction générale des Relations extérieures, décembre 1969.
- BAC 28/1980, carton 255/1. *Note à l'attention de M. Dahrendorf, Membre de la Commission : Communication à la Commission d'un projet de schéma d'un mémorandum sur une politique communautaire*

d'aide au développement. 14 octobre 1970.
- BAC 28/1980, carton 255/2. *Examen annuel 1970 des efforts et des politiques d'aide au développement des membres du Comité d'Aide au Développement*. Direction générale de l'Aide au Développement.
- BAC 28/1980, carton 255/3. *Confidentiel. Communication de MM. Deniau et Dahrendorf. Memorandum sur une politique communautaire d'aide au développement. Orientations générales et procédure*.
- BAC 28/1980, carton 255/3. *Note à l'attention de Monsieur le Président Malfatti, sous couvert de M. Dahrendorf : Note d'information sur la communautarisation de l'aide au développement*. Direction générale des Relations extérieures, 20 avril 1971.
- BAC 28/1980, carton 762/1. *Mémorandum sur une politique communautaire de coopération au développement. Document de synthèse et programme pour une première série d'actions*. Direction générale de l'Aide au développement, Direction Générale des Relations extérieures, Communication de la Commission présentée au Conseil le 27 juillet 1971.
- BAC 28/1980, carton 762/1. *Mémorandum sur une politique communautaire de coopération au développement. Bilan de douze ans de coopération avec les pays en voie de développement*. Direction générale de l'Aide au développement, Direction Générale des Relations extérieures, Communication de la Commission présentée au Conseil le 27 juillet 1971.
- BAC 28/1980, carton 762/8. *Mémorandum sur une politique communautaire de coopération au développement. Programme pour une première série d'actions*. Direction générale de l'Aide au développement, Direction Générale des Relations extérieures, Communication de la Commission présentée au Conseil le 2 février 1972.
- BAC 28/1980, carton 763/1. *Note : 206ème session du Conseil, 26 septembre 1972. Coopération en matière d'aide au développement*. 6 octobre 1972.
- BAC 28/1980, carton 764/2. *Note : 259ème session du Conseil, 5 novembre 1973. Coopération au développement*. 7 novembre 1973.

CONSEIL DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE : 1958-1967

- BAC 19/1969, carton 11. *Note : synthèse des considérations de la Commission, des recommandations de la Conférence parlementaire eurafricaine, et des positions des gouvernements des États membres dans le domaine de l'avenir des relations d'associations entre la Communauté Économique Européenne et les États d'Outre-mer*. 10 octobre 1961.
- BAC 19/1969, carton 11. *Document de synthèse. Tableau synoptique des considérations émises par la Communauté d'une part et les États associés d'autre part sur les principes généraux autour desquels pourrait s'articuler le futur régime d'association*. 20 novembre 1961.
- BAC 26/1969, carton 293/1. *Association entre la Communauté et les États associés d'Outre-Mer. Synthèse des considérations de la Commission, des recommandations de la Conférence parlementaire eurafricaine, des suggestions du gouvernement allemand et du mémorandum du gouvernement des USA*. 19 juillet 1961.
- BAC 26/1969, 296/4. *Note*. Bruxelles, 12 mars 1963.
- BAC 26/1969, 297/3. *Note : Schéma d'exposé des motifs de la Convention d'Association entre la Communauté et les États africains et malgache associés*. 17 juillet 1963.
- BAC 26/1969, carton 524/1. *Résumé des arguments présentés par les pays tiers pour attaquer le régime d'association des PTOM à la CEE et des réponses des Six d'après les discussions au GATT, les rapports du sous-groupe D, le rapport Haberler, le rapport du Secrétaire Général des Nations unies, les aide-mémoire et mémorandum des Six*. 17 décembre 1958.
- BAC 26/1969, carton 633/2. *Examen au niveau ministériel de l'ensemble des problèmes relatifs à l'aide aux pays en voie de développement*. 2 mai 1961.
- BAC 26/1969, carton 633/2. *Note d'information : Résultats de la 4ème réunion du DAG- Attitude coordonnée des États membres de la Communauté*. 6 avril 1964.

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES : 1967-1992

- BAC 28/1980, carton 377/1. *Exposé introductif de M. l'Ambassadeur Sassen, Président du Comité des Représentants permanents. Première réunion du Groupe « Coopération au développement ».*
- BAC 28/1980, carton 377/1. *Note : Déclaration de la délégation britannique à la première réunion du groupe de travail « Coopération au développement ».* 19 décembre 1972.
- BAC 28/1980, carton 377/1. *Groupe ad hoc sur la coopération au développement. Mémorandum français.*
- BAC 28/1980, carton 377/2. *Prise de position du gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne au sujet du mémorandum de la Commission relatif à une politique communautaire de coopération avec les pays en voie de développement.*
- BAC 28/1980, carton 377/2. *Aide-mémoire : Groupe de travail « Coopération au développement ». Questions concernant l'aide financière.* 21 février 1973.
- BAC 28/1980, carton 377/3. *Aide-mémoire : Groupe de travail « Coopération au développement ». Questions concernant la coordination et l'harmonisation des politiques d'aide au développement.* 12 mars 1973.
- BAC 28/1980, carton 378/3. *Mémorandum du gouvernement du Danemark concernant une politique d'ensemble de la Communauté européenne et de ses États membres en matière de coopération au développement sur le plan mondial.*
- BAC 28/1980, carton 378/3. *Rapport du Groupe de travail « Coopération au développement ».* Bruxelles, 18 mai 1973.
- BAC 28/1980, carton 378/4. *Déclaration adoptée par la Conférence des Chefs d'État ou de Gouvernement des États membres ou adhérents des Communautés européennes, tenue à Paris les 19/21 octobre 1972.*
- BAC 28/1980, 763/1. *Résolution sur le Mémorandum de la Commission des Communautés européennes sur une politique commune de coopération au développement, adoptée à l'Assemblée lors de la séance du 4 juillet 1972.* 4 juillet 1972.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE : 1958-1962

- BAC 19/1969, carton 10. *Étude comparée des recommandations de la Conférence de l'Assemblée parlementaire européenne avec les Parlements d'États africains et malgache et des considérations sur le futur régime de l'association établies par la Commission de la CEE.* 2 octobre 1961, Bulletin 1961-1962, n°18.
- BAC 19/1969, carton 135/1. *Rapport fait au nom de la Commission pour la coopération avec les pays en voie de développement et de la troisième délégation chargée d'une mission d'étude et d'information dans certains PTOM sur « Les aspects politiques de l'association de la Communauté avec les PTOM », examinés au cours de la troisième mission d'étude et d'information.* Rapporteur : M. Paul Kapteyn. Documents de séance 1961-1962, document n°18, 26 avril 1961.
- BAC 26/1969, carton 293/2. *Document de travail sur les problèmes de l'association des États et territoires d'outre-mer associés à la Communauté à la lumière, notamment, des recommandations adoptées par la conférence eurafricaine de Strasbourg.* Fernand Dehousse pour la Commission pour la coopération avec les pays en voie de développement. Documents de séance 1961-1962, n°92, 10 novembre 1961.

PARLEMENT EUROPÉEN : 1962-

- BAC 19/1969, carton 156. *Projet de rapport sur le bilan de l'activité du premier Fonds européen de développement et les enseignements que l'on peut en tirer pour l'activité du deuxième fonds.* Commission pour la coopération avec les pays en voie de développement, octobre 1964.
- BAC 19/1969, carton 159/1. *Rapport fait au nom de la Commission pour la coopération avec les pays en voie de développement sur « La coordination des relations bilatérales entre les États membres de la CEE et les EAMA ».* Documents de séance 1964-1965, document n°77, 9 novembre 1964.

- BAC 26/1969, carton 296/4. *Rapport intérimaire fait au nom de la Commission pour la coopération avec les pays en voie de développement sur Les problèmes soulevés par la situation actuelle de l'association et notamment par le renvoi de la signature de la nouvelle Convention.* Rapporteur : M. Gaston Thorn. Documents de séance 1963-1964, document n°13, 25 mars 1963.

AUTRES

- APREMONT B. *Les techniques économiques de la pénétration soviétique dans les pays sous-développés.* Études sociales Politiques Économiques, Université Paris VII. 1959.
- BAC 28/1980, carton 255/1. *Question écrite de M. Vredeling (socialiste-Néerlandais) posée au Conseil des Communautés européennes « Aide au développement dans le cadre d'un règlement d'association ».*
- BAC 28/1980, carton 256/1. *Question écrite de M. Werner (démocrate-chrétien-Allemand) posée à la Commission des Communautés européennes « Coordination entre les États membres des aides au développement ».*
- BAC 79/1982, carton 47/4. CONGRÈS ATLANTIQUE [BEUTLER Wilhelm]. *Politique économique envers le bloc soviétique.* Londres, juin 1959.
- BAC 79/1982, carton 47/4. *Politique de l'URSS et des USA vis-à-vis des zones sous-développées.*
- BAC 79/1982, carton 47/5. CENTRE DE DOCUMENTATION DU COMITÉ D'ACTION POUR LES ETATS-UNIS D'EUROPE. *La Communauté européenne et les pays sous-développés.* Bruxelles, mai 1959.

TÉMOIGNAGES, ÉCRITS, DISCOURS

- BAC 11/1972 carton 22/4. FERRANDI Jacques. « Assistance et Association », *Communication à l'Académie des Sciences d'Outre-Mer.* Paris, 22 mai 1964, 20p.
- BAC 25/1980, carton 1323/2. FERRANDI Jacques. « *Aide perdue, aide liée, aide-boomerang* » Extrait du Journal *Le Monde* 24-25 juillet 1966.
- BAC 25/1980, carton 1323/3. FERRANDI Jacques. *L'efficacité de l'aide au développement. Pourquoi la présenter comme un dialogue de sourds ?*, 11p.
- BAC 25/1980, carton 1323/3. FERRANDI Jacques. *L'aide publique de l'Europe des Six aux pays en voie de développement*, 15p.
- BAC 25/1980, carton 1325/1. FERRANDI Jacques. *Une expérience d'aide au Tiers-Monde : l'Association des Etats africains et malgache à la Communauté*, 11p.
- BAC 25/1980, carton 1339. HALLSTEIN Walter. « Quelques-uns de nos « faux problèmes » ». *Quatorzième conférence à la mémoire de Sir Daniel Stevenson devant le Royal Institute of International Affairs.* Londres, 4 décembre 1964, 24p.
- BAC 25/1980, carton 1339. HALLSTEIN Walter. « L'élargissement de la Communauté Economique Européenne. Les responsabilités économiques et politiques de l'Europe dans le monde. » *Discours du président de la Commission de la Communauté économique européenne à la réunion commune du Parlement européen et de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe*, Strasbourg le 23 septembre 1966, 10p.
- BAC 25/1980, carton 1379/1. MALFATTI Franco Maria. *Discours de Monsieur le président de la Commission des Communautés européennes devant le Parlement européen.* Strasbourg, 15 septembre 1970.
- BAC 25/1980, carton 1379/1. MALFATTI Franco Maria. *Discours programme du président de la Commission des Communautés européennes.* Strasbourg, 8 février 1972.
- BAC 25/1980, carton 1323/3. SCHIFFLER Gerhard. "Development aid policy and the enlargement of the Communities", *Lecture to a University of Manchester seminar on association agreements between the European Community and African countries*, 16 November 1970, 15p.

ARCHIVES DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

- CM2 1959, 137a. *Mémorandum présenté par le Ministre des Affaires Étrangère de la Belgique, M. de Wigny, à la réunion des Minsitres des Affaires Étrangères du 13 octobre 1959 : « Considérations sur le développement de la coopération entre les 6 pays des communautés européennes sur les relations extérieures ».*
- CM2 1961, 614. *Note d'information- Travaux parlementaires : Commission pour la coopération avec les pays en voie de développement.* 26 avril 1961.
- CM2 1962, 18a. *Procès-verbal de la session restreinte du Conseil de la CEE tenue à l'occasion de la deuxième réunion ministérielle du Conseil de la CEE et des EAMA.* 12 mai 1963.

ARCHIVES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES FRANCAIS

LETTRES

- DE/CE 416, 98. AMBASSADE DE FRANCE EN BELGIQUE. *Lettre de Raymond Bousquet Ambassadeur de France en Belgique à son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires étrangères, a.s Aide aux pays sous-développés.* Bruxelles : 11 Mai 1959.
- DE/CE 416, 177. AMBASSADE DE FRANCE AUX PAYS-BAS. *Lettre de Monsieur de Beauverger Ambassadeur de France aux Pays-Bas à Son Excellence Monsieur Couve de Murville Ministre des Affaires Étrangères, a.s Les Pays-Bas et l'aide aux pays sous-développés.* La Haye : 10 juin 1959.
- DE/CE 722, 347. AMBASSADE DE FRANCE À BONN. *Lettre de l'Ambassadeur de France près de la RFA à Son Excellence Monsieur Maurice Couve de Murville, Ministre des Affaires étrangères, a.s Le « cas Allard » et l'association des pays d'Outre-Mer au Marché Commun.* Bonn, 15 juin 1960.
- DE/CE 723, 206.AMBASSADE DE FRANCE À BONN. *Lettre du Conseiller Commercial de l'Ambassade de France en Allemagne à Monsieur le Ministre des Finances et des Affaires Économiques, a.s La position allemande à l'égard de l'association des PTOM au Marché Commun.* Bonn : 18 Novembre 1960.
- DE/CE 724, 148. REPRÉSENTATION PERMANENTE DE LA FRANCE AUPRÈS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. *Lettre du Représentant permanent de la France auprès des Communautés européennes à Monsieur le Ministre des Affaires étrangères, a.s Fonds de Développement européen.* Bruxelles : 16 juin 1959.

TÉLÉGRAMMES

- DE/CE 416, 113. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. *Télégramme à l'arrivée.* Washington/Paris : 21 Mai 1959.
- DE/CE 719, 190. DIRECTION GÉNÉRALE POLITIQUE EUROPE. SOUS-DIRECTION DES ORGANISATION EUROPÉENNES. *Télégramme au départ, 3 novembre 1956.* Paris/Bruxelles.
- DE/CE 719, 201. DIRECTION GÉNÉRALE POLITIQUE EUROPE. SOUS-DIRECTION DES ORGANISATION EUROPÉENNES. *Télégramme à l'arrivée, 27 novembre 1956.* Bruxelles/Paris .
- DE/CE 722, 354. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. *Télégramme à l'arrivée.* Bruxelles/Paris : 16 juin 1960.
- DE/CE 723, 030. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. *Télégramme à l'arrivée.* Bruxelles/Paris : 13 septembre 1961.
- DE/CE 723, 160. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. *Télégramme à l'arrivée.* Bonn/Paris : 7 novembre 1960.
- DE/CE 723, 213. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. *Télégramme à l'arrivée.* Bruxelles/Paris : 26 Novembre 1960.

- DE/CE 723, 231. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. *Télégramme à l'arrivée*. Bruxelles/Paris : 3 Décembre 1960.
- DE/CE 723, 250. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. *Télégramme à l'arrivée*. Bonn/Paris : 8 Décembre 1960.

NOTES

- DE/CE 416, 173. DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES. SERVICE DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE. *Note : Aide aux pays sous-développés*. Paris : 9 juin 1959.
- DE/CE 416, 275. DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES. SERVICE DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE. *Note pour le Cabinet du Ministre:Bases d'une politique européenne commune d'assistance aux pays développés*.Paris:13 novembre 1959.
- DE/CE 421, 125. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. *Note : Plan du Président de la République sur l'aide des pays sous-développés*. Paris : 3 avril 1959.
- DE/CE 421, 144. DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES. SERVICE DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE. *Note : Assistance aux pays sous-développés*. Paris : 1er Décembre 1960.
- DE/CE 421, 151. DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES. SERVICE DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE. *Note : Pays sous-développés*. Paris : 21 Novembre 1959.
- DE/CE 421, 176. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. *Conversations franco-soviétiques, a.s position française relative aux problèmes de l'aide aux pays sous-développés*. Mars 1960.
- DE/CE 421, 193. *Discours de M. Couve de Murville à l'Assemblée nationale*, Paris le 14 Juin 1960.
- DE/CE 719, 017. DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES. SERVICE DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE. *Note : Participation de la France au Marché Commun compte-tenu de ses responsabilités d'Outre-Mer*. Paris : 24 Mai 1956.
- DE/CE 719, 024. DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES. SERVICE DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE. *Note : Conversations franco-belges sur l'extension du Marché Commun aux TOM*. Paris : 19 juillet 1956.
- DE/CE 719, 032. DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES. SERVICE DE PRESSE. *Note d'information sur Les territoires d'Outre-mer et le Marché Commun*.
- DE/CE 719, 202. DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES POLITIQUES. DIRECTION D'AFRIQUE-LEVANT, SOUS-DIRECTION D'AFRIQUE. *Note sur l'intégration des territoires d'Outre-mer dans le Marché Commun*. Paris : 13 décembre 1956.
- DE/CE 719, 221. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, GUTMAN F. *Note pour Monsieur Wormser : POM et Marché Commun*. Paris : 26 décembre 1956.
- DE/CE 722, 283. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, AFFAIRES DE LA COMMUNAUTÉ. *Note pour le service de Coopération économique, à l'attention de M. Delahaye*. Paris : 30 mars 1960.
- DE/CE 723, 118. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. Note : *L'Allemagne et l'association des Pays et Territoires d'Outre-Mer*. Paris : 4 octobre 1960.
- DE/CE 723, 278. DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES. SERVICE DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE. *Note : Avenir de l'association à la Communauté Économique Européenne des pays et territoires d'outre-mer*. Paris : 15 décembre 1960.
- DE/CE 724, 085. COMMISSION ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE. *Note d'information n°1, Fonds de développement pour les Pays et Territoires d'Outre-Mer*. Bruxelles : 29 avril 1959.

ARCHIVE OF EUROPEAN INTEGRATION

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

- ACP-EEC Courier. *Special issue on Lomé III*, January-February 1985, n°89, 35p.
- ACP-EU Courier, *Special issue on Lomé IV*, March-April 1990, n°120, 30p.
- COM(75)94, 5 March 1975. Commission Communication to the Council. *The harmonization and coordination of development cooperation policies within the Community.*
- COM(76)358, 7 July 1976. Commission Communication to the Council. *Harmonization and coordination of development cooperation policies within the Community.*
- COM(84)174, 16 March 1984. Commission Communication to the Council. *Towards better coordination of development cooperation policies and operations within the Community.*
- COM(87)421, 8 September 1987. Commission Communication to the Council. *The Community and the preparation of a new international development strategy. Guidelines.*

COMMISSION EUROPÉENNE

- ACP-EU Courier, *Special issue on the revised Lomé Convention*, January-February 1996, n°155.
- COM(93)123 final, 24 March 1993. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. *Identifying priority areas for the coordination of development cooperation policies between the Community and the Member States.*
- COM(93)195 final, 10 May 1993. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. P*rocedures for coordination between the Community and the Member States at policy and operational levels.*
- COM(93)518 final, 16 November 1993. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. *The Campaign against poverty in developing countries.*
- COM(95)700, 15 Decembre 1995. *Final report on the pilot scheme on operational coordination between the Community an its Member States. Proposals for consolidating and extending operational coordination.*

HISTOIRE ORALE

- INT-ECH693. DURIEUX Jean. *Entretien avec Anaïs Legendre,* Bruxelles, le 3 mars 2004, 49p.
- INT-ECH706. CHAPPERON Jean. *Entretien avec Jean-Marie Palayret et Anaïs Legendre*, La Garde Freinet, le 23 janvier 2004, 59p.
- INT-ECH711. FERRANDI Jean. *Entretien avec Jean-Marie Palayret et Anaïs Legendre,* Ajaccio, les 28 et 29 mai 2004, 100p.
- INT-ECH731. PIRZIO-BIROLI Detalmo. *Entretien avec Antonio Varsori et Veronica Scognamiglio*, Udine, le 16 juin 2004, 25p.
- INT-ECH767. DENIAU Jean-François. *Entretien avec Gérard Bossuat et Anaïs Legendre*, Paris, les 3 et 10 novembre 2004, 79p.
- INT 600. CHEYSSON Claude. *Entretien avec Gérard Bossuat*. Paris, 10, 21 octobre 1997, 42p.

INSTITUTIONS EUROPÉENNES

COMMISSION EUROPÉENNE

COMMUNICATIONS : POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT

(Responsable : DG VIII/DG DÉVELOPPEMENT ou EuropeAid)

- Communication de la Commission au Conseil. *L'aide au développement. Fresque de l'action communautaire, demain*, 5 novembre 1974. *In* Bulletin des Communautés européennes, Suppl. 8/74.
- COM(1982)640, 4 octobre 1982. Memorandum de la Commission au Conseil. *La politique communautaire de développement. In* Bulletin des Communautés européennes, Supplément 5/82.
- COM(1984)174, 23 mars 1984. Communication de la Commission au Conseil. *Pour une meilleure coordination des politiques et des actions de coopération au développement au sein de la Communauté.*
- COM(1984)310, 21 mai 1984. Communication de la Commission au Conseil. *La Communauté européenne et l'Afrique.*
- SEC(1992)915, 15 mai 1992. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *La politique de coopération au développement à l'horizon 2000. Les rapports de la Communauté avec les pays en voie de développement dans la perspective de l'Union Politique. Les conséquences du Traité de Maastricht.*
- COM(1995)160, 3 mai 1995. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *Complémentarité entre la politique de coopération au développement de la Communauté et celles des États membres.*
- COM(1995)219, 16 juin 1995. Communication de la Commission sur *L'appui de la Communauté européenne aux efforts d'intégration économique régionale des pays en développement.*
- SEC(1996)332. Communication de la Commission au Conseil. *L'UE et le problème des conflits africains : le rétablissement de la paix, la prévention des crises.*
- COM(1999)218, 6 mai 1999. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *Complémentarité des politiques de la Communauté et des États membres dans le domaine de la coopération au développement.*
- COM(1999)240, 19 mai 1999. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *Coopération avec les États ACP impliqués dans des conflits armés.*
- COM(2000)254, 18 April 2000. *Towards improved coherence betwwen the Community development policy and other Community policies.*
- COM(2000)212, 26 avril 2000. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *La politique de développement de la Communauté européenne.*
- COM(2001)231, 30 mai 2001. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *Édifier un partenariat éfficace avec les Nations Unies dans les domaines du développement et des affaires humanitaires.*
- COM(2002)87, 13 février 2002. Communication de la Commission au Conseil. *Préparation de la Conférence internationale sur le financement du développement (Monterrey, Mexique, 18-22 mars 2002).*
- COM(2002)598, 7 novembre 2002. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social. *Participation des acteurs non étatiques à la politique communautaire de développement.*
- COM(2003)85, 11 mars 2003. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *Les changements climatiques dans le contexte de la cooopération au développement.*

- COM (2003)590, 8 octobre 2003. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *Vers une pleine intégration de la coopération avec les pays ACP dans le budget de l'UE.*
- COM(2004)150, 5 mars 2004. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *Traduire le Consensus de Monterrey dans la pratique : la contribution de l'Union européenne.*
- COM(2005)133, 12 avril 2005. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *Accélérer le rythme des progrès accomplis sur la voie des objectifs du Millénaire pour le développement-financement du développement et efficacité de l'aide.*
- COM(2005)134, 12 avril 2005. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social. *Cohérence des politiques au service du développement. Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.*
- COM(2005)311, 13 juillet 2005. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions. *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)292,15 juillet 2005. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *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)489, 12 octobre 2005. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen. La *stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique* : *vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique.*
- COM(2006)85, 2 mars 2006. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *Financement du développement et efficacité de l'aide. Les défis posés par l'augmentation de l'aide de l'Union européenne entre 2006 et 2010.*
- COM(2006)87, 2 mars 2006. Communication de la Commission. *Aide de l'Union européenne: fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide.*
- COM(2006)88, 2 mars 2006. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *Renforcer l'impact européen: Un cadre commun pour l'élaboration des documents de stratégie par pays et la programmation pluriannuelle commune.*
- COM(2006)326, 22 juin 2006. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *Rapport annuel 2006 sur la politique de développement de la Communauté européenne et la mise en œuvre de l'aide extérieure en 2005.*
- COM (2006)376, 13 juillet 2006. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *Interconnecter l'Afrique : le partenariat euro-africain en matière d'infrastructures.*
- COM(2006)421, 30 août 2006. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. *La gouvernance dans le consensus européen pour le développement- vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne.*
- COM(2007)72, 28 février 2007. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement.*
- COM(2007)158, 4 avril 2007. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. *De Monterrey au Consensus européen pour le développement : respecter nos engagements.*
- COM(2007)163, 4 avril 2007. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions *Vers une stratégie de l'UE d'aide au commerce- contribution de la Commission.*
- COM (2007)164, 4 avril 2007. Rapport annuel de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. *Tenir les promesses de l'Europe sur le financement du développement.*
- COM (2007)317, 13 juin 2007. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. *Vers un Consensus européen sur l'aide humanitaire.*
- COM(2007)357, 27 juin 2007. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. *Du Caire à Lisbonne- le partenariat stratégique UE-Afrique.*

- COM(2007)540, 18 septembre 2007. *Construire une alliance mondiale contre le changement climatique entre l'Union européenne et les pays en développement pauvres et les plus vulnérables au changement climatique.*
- COM(2007)545, 20 septembre 2007. Document de travail de la Commission. *Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques pour le développement.*
- COM(2007)643, 25 octobre 2007. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions *Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité : s'engager pour le développement durable, la stabilité et la paix dans les environnements difficiles.*
- COM(2008)55, 5 février 2008. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE.*
- COM(2008)177, 9 avril 2008. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. *L'UE partenaire global pour le développement. Accélerer les progrès vers les Objectifs du Millénaire pour le Développement.*
- COM(2008)604, 1er octobre 2008. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. *Intégration régionale pour le développement des pays ACP.*
- COM(2008)626, 8 octobre 2008. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. *Les autorités locales: des acteurs en faveur du développement.*
- COM(2008)654, 17 octobre 2008. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. *L'UE, l'Afrique et la Chine: vers un dialogue et une coopération trilatéraux.*
- COM(2009)160, 8 avril 2009. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. *Aider les pays en développement à surmonter la crise.*
- COM(2009)458, 15 septembre 2009. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. *La cohérence des politiques pour le développement- établissement du cadre politique pour une approche "de toute l'Union".*
- COM(2009)461, 17 septembre 2009. Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions. *Rapport UE 2009 sur la cohérence des politiques pour le développement.*

COMMUNICATIONS : AUTRES

(Responsable : DG I/RELEX, ou DG ELARG, DG ENV, DG JLS, COMM)

- COM(1990)600, 23 octobre 1990. *Avis de la Commission du 21 octobre 1990 relatif au projet de révision du Traité instituant la Communauté économique européenne concernant l'Union politique*
- COM(1995)72, 8 mars 1995. Communication de la Commission. *Renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne : propositions pour la mise en œuvre du partenariat euroméditerranéen.*
- COM(1995)495, 23 octobre 1995. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *UE-Amérique latine : actualité et perspectives du renforcement du partenariat 1996-2000.*
- COM,16 mai 2000. *Communication à la Commission concernant la réforme de la gestion de l'aide extérieure.*
- COM(2001)211. Communication de la Commission. *Prévention des conflits.*
- COM(2002)350. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions. *Une stratégie d'information et de communication pour l'Union européenne.*

- COM(2003)526, 10 septembre 2003. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *Union européenne et Nations unies : le choix du multilatéralisme.*
- COM(2004)373, 12 mai 2004. *Politique européenne de voisinage. Document d'orientation.*
- COM(2004)626, 29 septembre 2004. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *Les instruments consacrés à l'aide extérieure dans le cadre des futures perspectives financières 2007-2013.*
- COM(2004)629. *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique.*
- COM(2005)139, 12 avril 2005. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *10ème anniversaire du partenariat euro-méditerranéen : un programme de travail pour relever les défis des 5 prochaines années.*
- COM(2005)494, 12 octobre 2005. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. *La contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà : le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat.*
- COM(2006)211, 10 mai 2006. Communication de la Commission au Conseil européen. *Un projet pour les citoyens. Produire des résultats pour l'Europe.*
- COM(2006)212, 10 mai 2006. Communication de la Commission au Conseil européen. *Période de réflexion et Plan D.*
- COM(2006)278, 8 juin 2006. Communication de la Commission au Conseil européen de juin 2006. *L'Europe dans le monde. Propositions concrètes visant à renforcer la coherence, l'efficicacité et la visibilité.*
- COM(2006)631, 24 octobre 2006. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *UE-Chine: rapprochement des partenaires, accroissement des responsabilités.*
- COM(2006)649, 8 novembre 2006. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. *Stratégie d'élargissement et principaux défis 2006-2007. Y compris rapport spécial joint en annexe sur la capacité de l'UE à intégrer de nouveaux membres.*
- COM(2006)735, 30 novembre 2006. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *L'approche globale de la question des migrations un an après: vers une politique globale européenne en matière de migrations.*
- COM(2007)2, 10 janvier 2007. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions. *Limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius. Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà.*
- COM(2007)281, 30 mai 2007. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. *Vers l'établissement d'un partenariat stratégique entre l'Union européenne et le Brésil.*
- COM(2008)611, 8 octobre 2008. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions. *Renforcer l'approche globale de la question des migrations: accroître la coordination, la cohérence et les synergies.*
- COM(2009)475, 10 septembre 2009. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions. *Accroître le financement international de la lutte contre le changement climatique: orientations européennes en vue de l'accord de Copenhague.*

DOCUMENTS DE TRAVAIL

- C(2008) 938. *Décision de la Commission relative à la liste des pays bénéficiaires qui ont droit au régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance, prévu par le règlement (CE) n°732/2008 du Conseil appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2011,* 9 décembre 2008, 2p.
- SEC(2001)609, 10 avril 2001. Document de travail de la Commission. *Intégrer l'environnement dans la politique de coopération an matière d'économie et de développement.*

- SEC(2001)2053, 21 décembre 2001. Document de travail de la Commission. *3ème Communication de la Communauté européenne sur la Convention-cadre sur les changements climatiques.*
- SEC(2002)351. *Recommandation de Décision du Conseil autorisant la Commission à négocier des Accords de Partenariat Économique avec les régions et États ACP.*
- SEC(2003)569, 13 mai 2003. Document de travail de la Commission. *Suites de la conférence internationale sur le financement du développement (Monterrey 2002)- Suivi des engagements de Barcelone.*
- SEC(2006)1020, 30 août 2006. Document de travail de la Commission. *La gouvernance dans le consensus européen pour le développement : vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne.*
- SEC(2007), 1er février 2007. Staff working paper. *DAC EC peer review 2007. Memorandum submitted by European Commission services*, 104p.
- SEC(2007)248, 28 février 2007. Commission staff working paper. *Proposal for a EU Code of Conduct on Division of labour in Development Policy*, 19p.
- SEC(2007)856, 27 juin 2007. Document commun de la Commission et du Secrétariat du Conseil. *Au-delà de Lisbonne. Assurer le bon fonctionnement du partenariat stratégique UE-Afrique*, 19p.
- SEC(2007)1202, 20 septembre 2007. Commission staff working paper. *EU report on policy coherence for development,* 233p.
- SEC(2008)432, 9 avril 2008. Commission staff working paper. *The Monterrey process on Financing for Development- the European Union's contribution to Doha and beyond. Annual progress report 2008*, 51p.
- SEC(2008)435, 9 avril 2008. Commission staff working paper. *An EU aid effectiveness roadmap to Accra and beyond. From rhetoric to action, hastening the pace of reforms*, 45p.
- SEC(2008)2062, 26 juin 2008. Document de travail des services de la Commission. *Annexe au Rapport annuel 2008 sur les politiques communautaires en matière de développement et d'aide extérieure et sur leur mise en oeuvre en 2007,* 189p.
- SEC(2008)2641, 17 octobre 2008. Document de travail des services de la Commission. *Annexes de la communication « L'UE, l'Afrique et la Chine : vers un dialogue et une coopération trilatéraux »,* 17p.
- SEC(2009)58, 19 janvier 2009. Commission staff working paper. *Supporting democratic governance though the governance initiative: a review and the way forward.*
- SEC(2009)442, 8 avril 2009. Commission working paper. *Aid for Trade monitoring report 2009*, 45p.
- SEC(2009)443, 8 avril 2009. Commission staff working paper. *Aid effectiveness after Accra. Where does the EU stand and what more do we need to do?,* 25p.
- SEC(2009)444, 8 avril 2009. Commission staff working paper. *Where does the EU go from Doha? What prospects for meeting the EU targets of 2010 and 2015? Annual progress report 2009 on financing for development,* 54p.
- SEC(2009)445, 8 avril 2009. Commission staff working document. *Millenium Development Goals-Impact of the financial crisis on developing countries,* 51p.
- SEC(2009)1137, 17 septembre 2009. Commission staff working document accompanying the Report from the Commission. *EU 2009 Report on Policy Coherence for Development*, 212p.
- SEC(2009)1172, 10 septembre 2009. Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission. *Stepping up international climate finance : A European blueprint for the Copenhaguen deal.*
- SEC(2009)1264, 24 septembre 2009. Commission staff working document. *Joint Paper Commission/Presidency. An operational framework for the EU to promote aid effectiveness*, 26p.
- *Economic Partnership Agrrements : Overview of the State of Play*, 30 September 2009.

CONSULTATIONS, LIGNES DIRECTRICES, APPELS D'OFFRES

-*Consultation sur le futur de la politique de développement de l'Union européenne. Questions pour le débat*, janvier 2005, 24p. http://ec.europa.eu/development/how/consultation/
- DG DEV. *Stratégie d'information et de communication 2005-2009*, 2004, 15p.

- EUROPEAID. *Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures*, 2008, 149p.
- EUROPEAID. *Manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'Union européenne,* juillet 2009, 44p.
- TENDER No. DEV/2008/T/010. *Tender specifications for the Preparation of an Annual European Report on Development (ERD) in the framework of the Mobilizing European research for Development Initiative*, April 2008, 63p.

ETUDES, ÉVALUATIONS ET ATLAS COMMANDITÉS PAR LA COMMISSION

- *Blue Book 2009. Union européenne- Aide publique au développement au Cambodge,* 2009, 40p.
- *EU Blue Book 2006. European Union Development Cooperation Activities in Indonesia,* 2007.
- *EU Blue Book 2007. European Union Development Cooperation Activities in Nicaragua,* 2008, 51p.
- *EU Blue Book 2008. European Union Development Cooperation Activities in Pakistan,* 2008, 29p.
- *EU Blue Book 2009. European Union Development Cooperation Activities in Vietnam,* 2009, 111p.
- *EU Donor Atlas 2006*, February 2006, 88p.
- *EU Donor Atlas 2008*, http://development.donoratlas.eu/
- *Euromapping 2009. Mapping de l'aide européenne au développement et pour la population,* 2009, 64p.
- *European Development Report. Overcoming fragility in Africa: Forging a new European approach*, Advanced Copy, 15 October 2009, 219p.
- *Monitoring Report: EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity*, 2009, 11p.
- *« Triple C » Evaluations*, 2004, http://www.three-cs.net/
- AIDE À LA DÉCISION ÉCONOMIQUE (ADE). *Evaluation of the Commission's external cooperation with partner countries through the organisations of the UN family. Final report, volume 1*, May 2008, 98p.
- CESO CI, SOFRECO pour EUROPAID. *European Initiative for Democracy and Human Rights. Evaluation on the Abolition of Death Penalty Projects*, 4 April 2007, 88p.
- CHANNEL RESEARCH. *Study on the mapping of donor coordination (humanitarian aid) at the field level*, July 2009, 49p.
- DACOSTA Lisa, JADOT Yannick, SINDZINGRE Alice. "Complementarity of the European Union policies on development cooperation. First elements of analysis and recommendations for evaluation", *in* HOEBINK Paul (ed), *The Treaty of Maastricht and Europe's development co-operation.* Evaluation services of the European Union, December 2004, p. 97-135.
- DEVELOPMENT STRATEGY. *The consequences of enlargement for development policy,* 2003, 108p.
- HOEBINK Paul (ed), *The Treaty of Maastricht and Europe's development co-operation*, Evaluation services of the European Union, December 2004, 226p.
- HOEBINK Paul. "From 'particularity' to 'globality': European development cooperation in a changing world", *in* HOEBINK Paul (ed), *The Treaty of Maastricht and Europe's development co-operation*, Evaluation services of the European Union, December 2004, p. 25-61.
- HTSPE pour EUROPEAID. *EIDHR Evaluation on its support to the establishment and functioning of the ICC*, December 2008, 85p.
- TORE CARLSSON Bjorn, BUHIGAS SCHUBERT Carlos, ROBINSON Sarah. *The Aid Effectiveness Agenda : benefits of a European approach*, HTSPE Study for the European Commission, Version 1, October 2009, 93p.
- SCHRIJVER Nico. " 'Triple C' from the perspective of international law and organisation: Comparing the League of Nations, United Nations system and the European Union experiences", *in* HOEBINK Paul (ed), *The Treaty of Maastricht and Europe's development co-operation*, Evaluation services of the European Union, December 2004, p. 63-97.
- WILLIBALD Sigrid. *Study on EU co-financing*, November 2007, 128p.

ADMINISTRATION, PERSONNEL ET LOBBYING

- *Bulletin statistique du personnel de la Commission*. http://ec.europa.eu/civil_service/about/figures/
- *Statut des fonctionnaires des Communautés européennes et régime applicable aux autres agents des Communautés européennes,* 1er mai 2004, 41p. http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_fr.pdf.
- C(2006)2033. *Décision de la Commission relative au régime applicable aux experts nationaux détachés auprès des services de la Commission,* 1er juin 2006, 21p.
- C(2008)6866. *Décision de la Commission relative au régime applicable aux experts nationaux détachés et aux experts nationaux en formation professionnelle auprès de services de la Commission*, 12 novembre 2008, 24p.
- COM(2006)194. *Livre vert- Initiative européenne en matière de transparence*, 3 mai 2006, 18p.
- COM(2008)323. Communication de la Commission. *Initiative européenne en matière de transparence. Cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite).* 27 mai 2008, 10p.
- SEC(2004)1487/2. *Code de conduite des Commissaires*, 2004,20p.

EUROBAROMÈTRES

- Consultables en ligne : http://ec.europa.eu/public_opinion/index_fr.htm
-COMMISSION EUROPÉENNE, ECAD. *Les Européens et l'aide au développement*. Eurobaromètre spécial, n°21, mai 1984, 135p.
- COMMISSION EUROPÉENNE, ECAD. *Les Européens et l'aide au développement en 1987*. Eurobaromètre spécial, n°37, mars 1988, 102p.
- COMMISSION EUROPÉENNE, INRA. *La façon dont les Européens perçoivent les pays en voie de développement en 1995*. Eurobaromètre spécial, n°44.1, 20 mars 1996, 126p.
- COMMISSION EUROPÉENNE, INRA. *Avec le citoyen, bâtir le futur de l'aide au développement*. Eurobaromètre spécial, n°46, 8 janvier 1997, 17p.
- COMMISSION EUROPÉENNE, INRA. *Les Européens et l'aide aux pays en développement*. Eurobaromètre spécial, n°50.1, 8 février 1999, 67p.
- COMMISSION EUROPÉENNE, EORG. *L'aide aux pays en développement*. Eurobaromètre spécial, n°58.2, Mars 2003, 98p.
- COMMISSION EUROPÉENNE. *Attitudes envers l'aide au développement*. Eurobaromètre spécial n°222, Février 2005, 163p.
- COMMISSION EUROPÉENNE. *Les Européens et l'aide au développement*. Eurobaromètre spécial n°280, juin 2007, 68p.
- COMMISSION EUROPÉENNE. *Les citoyens des nouveaux États membres membres de l'UE et l'aide au développement*. Eurobaromètre spécial n°286, septembre 2007, 45p.
- COMMISSION EUROPÉENNE. *L'opinion publique dans l'Union européenne*. Eurobaromètre standard n°69, printemps 2008, 323p.
- COMMISSION EUROPÉENNE. *European's attitudes towards climate change*. Special Eurobarometer n°313, July 2009, 67p.
- COMMISSION EUROPÉENNE. *L'aide au développement en période de crise économique*. Eurobaromètre spécial n°318, octobre 2009, 65p.

PUBLICATIONS DIVERSES

- *Development cooperation policy in the run-up to 2000. Collection of communications from the Commission to the Council and the European Parliament and of relevant resolutions, declarations and conclusions of the Council of Ministers*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Community, 1996, 269p.

- *Le Consensus européen pour le développement : le rôle de la sensibilisation et de l'éducation au développement,* 2007, 23p.
- *Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat*, 1997. http://www.euforic.org/livvert/intro.htm
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES *The development cooperation policies of the European Community 1971-1976*.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES R*apport annuel sur les politiques de coopération au développement de la Communauté et de ses États membres 1977-1978*.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES *La politique de développement de la Communauté européenne, 1981-1983*.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. *Une politique européenne de coopération au développement*. Bruxelles : 27 mars 1972.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. *Cooperation and development : towards a Community policy on a world scale*. Bulletin of the European Communities, 7/8 1974.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. *The Community and the Third World 1975*, 23p.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. *Community aid to the Third World : the Lomé Convention*. European file, 17/79, October 1979.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. *L'aide publique au développement de la Communauté européenne et des ses États membres*. Europe Information, DE 57, Mai 1988.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. *Le dialogue Europe-Sud*. Luxembourg : Office des Publications officielles des Communautés européennes, 1989.
- COMMISSION DES COMMUNUNAUTÉS EUROPÉENNES. *European file : Community development policy : an unknown quantity ?*, August-September 1990, 10/90, 12p.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. *L'aide publique au développement de la Communauté européenne et des ses États membres*. Europe Information, DE 67, Décembre 1990.
- COMMISSION EUROPÉENNE. *The European Union and the United States. Global partners, global responsibilities*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Community, 2004.
- COMMISSION EUROPÉENNE.*Ouvrir l'Europe sur le monde : 50 ans du service extérieur de la Commission européenne*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004, 60p.
- COMMISSION EUROPÉENNE. *La politique de développement de l'UE*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2005, 13p.
- COMMISSION EUROPÉENNE. *Compendium des stratégies de coopération au développement*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2006, 199p.
- COMMISSION EUROPÉENNE. *The EU's 50th anniversary celebrations around the world. A glance at EU public diplomacy at work*, 2007, 28p.
- COMMISSION EUROPÉENNE. *L'appui budgétaire. Et si on essayait le respect et la confiance ?*, 2008, 83p.
- COMMISSION EUROPÉENNE. *Accords de Partenariat Économique : moteurs du développement*, 2008, 53p.
- COMMISSION EUROPÉENNE. *Le commerce au service du développement. L'aide au commerce : quelques actions concrètes dans le monde*, 2008, 52p.
- COMMISSION EUROPÉENNE. *L'action de l'UE pour lutter contre le changement climatique : travailler avec les pays en développement pour combattre le changement climatique*, 2008, 24p.
- COMMISSION EUROPÉENNE. *Synthèse. Journées européennes du développement, Strasbourg 15-17 novembre 2008*, 2009, 52p.
- COMMISSION EUROPÉENNE. *Boîte à outils pour la mise en œuvre de la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*, juin 2009, 31p.
- EUROPEAID. *Réforme de l'aide extérieure : quatre ans après (2000-2004*), 2004, 8p.

- EUROPEAID. *Financial contributions of EuropeAid to the UN Funds, Programmes and specialized agencies in 2005*, June 2006.
- EUROPEAID. *Fiches de synthèse sur l'Office de Coopération EuropeAid*, 2008, 18p.
- EUROPEAID. *Plus efficace, plus rapide, plus importante. Mise en œuvre de l'aide extérieure de la CE 2004-2009*, août 2009, 41p.
- EUROPEAID. *Rapport annuel 2006 sur les politiques communautaires en matière de développement et d'aide extérieure et sur leur mise en œuvre en 2005*, 2006, 183p.
- EUROPEAID. *Rapport annuel 2007 sur les politiques communautaires en matière de développement et d'aide extérieure et sur leur mise en œuvre en 2006*, 2007, 164p.
- EUROPEAID. *Rapport annuel 2008 sur les politiques communautaires en matière de développement et d'aide extérieure et sur leur mise en œuvre en 2007*, 2008, 176p.
- EUROPEAID. *Rapport annuel 2009 sur les politiques communautaires en matière de développement et d'aide extérieure et sur leur mise en œuvre en 2008*, 2009, 168p.

COURRIER ACP-UE

- BRADLEY Andrew. « Le dialogue politique : un des principaux instruments d'une coopération ACP-CE efficace », *Courrier ACP-UE, n°200*, septembre-octobre 2003, p.24-25.
- CARBONE Maurizio. « Financement du développement : la proposition américaine », *Courrier ACP-UE*, n°192, mai-juin 2002.
- CARBONE Maurizio. « Le développement désormais dans les mains du Conseil Affaires générales et Rekations extérieures », *Courrier ACP-UE*, n°195, nov-dec 2002, p.6-7.
- DAVID Dominique. « Plus de 40 ans de relations Europe-ACP », *Courrier ACP-UE Édition spéciale Accord de Cotonou*, septembre 2000, p.11-14.
- DRIESMANS Igor. « Le sommet d'un nouveau défi diplomatique », *eCourrier*, n°14, août 2006.
- HOLTZ Uwe. « Towards a Europeanisation of aid ? », *The Courier*, n°170, Jul-Aug 1998.
- JORNA Marc. « La complémentarité entre les politiques de développement de l'UE et de ses États membres : une nouvelle approche de fond ou de pure forme ? », *Courrier ACP-UE*, n°154, nov-dec 1995, p.78-80.
- KARL Kenneth. « Le Fonds européen de développement : vers « la budgétisation » ? », *Courrier ACP-UE*, n°201, nov-dec 2003, p.12-13.
- LOWE Philip (interview). « Combat poverty and help our ACP partners to expand trade, investment and employment : these are the 21st century challenges », *The Courier*, n°169, may-june 1998, p.2-5.
- MANSERVISI Stefano. « Nouvelle politique de développement, bilan deux ans après », *eCourrier*, n°16, novembre 2006.
- MICHAUX Valérie. « L'élargissement de l'Union : une menace pour le développement ? », *Courrier ACP-UE*, n°193 juil-août 2002, p.18-19.
- MORRISSEY Dorothy. « La Commission discute avec les États membres du volume de l'aide consacrée au développement », *Courrier ACP-UE*, n°189, nov-dec 2001.
- MORRISSEY Dorothy. « Le développement trouve ses marques au sein de la nouvelle configuration du Conseil. Alexandropoulis : élargissement et développement », *Courrier ACP-UE*, n°198, mai-juin 2003, p.6-7.
- NIELSON Poul. « Improving the quality of aid », *The Courier*, n°177, oct-nov 1999, p.2-4.
- NIELSON Poul. « Le développement se situe au sommet de l'agenda politique de l'UE », *Courrier ACP-UE*, n°199, juil-août 2003, p.10-13.
- OYOWE Augustin. « EU Development Council : Enhancing efficiency and sustainability of aid », *The Courier*, n°149, jan-feb 1995.
- THEODORAKIS Athenassios. « Le Consensus européen pour le développement : revue un an après-1ère partie », *eCourrier*, n°17, Décembre 2006.

CONSEIL DE l'UNION EUROPÉENNE

CONSEIL DE L'UE, AFFAIRES GÉNÉRALES ET RELATIONS EXTÉRIEURES (CAGRE) : 2002-

- 12012/00. *Conclusions du Conseil sur l'efficacité de l'action extérieure de l'Union*, 9 octobre 2000.
- 5279/01. *Débat d'orientation sur l'Action extérieure de l'Union européenne,* 22/23 janvier 2001.
- 8649/02. *Conclusions du Conseil sur les Accords de Partenariat Économique avec les États et régions ACP,*13 mai 2002.
- 9379/03. *Conclusions du Conseil sur le financement du développement*, 19/20 mai 2003.
- 14500/03. *Conclusions du Conseil sur la politique de développement et l'aide extérieure*, 17 novembre 2003.
- 14500/03. *Conclusions du Conseil sur la gouvernance et le développement*, 17 novembre 2003.
- 8567/04. *Conclusions du Conseil sur le Financement du Développement*, 26/27 avril 2004.
- 14724/04.*Conclusions du Conseil sur le financement de la coopération au développement*, 23 novembre 2004.
- 15164/04. *Conclusions du Conseil sur les changements climatiques dans le contexte de la coopération au développement*, 24 novembre 2004.
- 8816/05. *Conclusions du Conseil sur les pays ACP et le Fonds européen de développement*, 23 mai 2005.
- 8817/05. *Conclusions du Conseil sur le Financement du Développement*, 24 mai 2005.
- 8817/05. *Conclusions du Conseil sur la Cohérence des politiques en faveur du Développement*, 24 mai 2005.
- 10813/05. *Conclusions du Conseil sur la déconcentration de la gestion de l'aide extérieure de l'Union européenne vers les délégations de la Commission*, 18 juillet 2005.
- 10815/05. *Conclusions du Conseil sur le Sommet des Nations unies*, 18 juillet 2005.
- 13622/05. *Conclusions du Conseil sur le suivi du Sommet mondial des Nations unies*, 7 novembre 2005.
- 14172/05. *Conclusions du Conseil sur la Stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique*, 22 novembre 2005.
- 14172/05. *Conclusions du Conseil sur l'efficacité de l'action extérieure de l'UE*, 22 novembre 2005.
- 7938/06. *Conclusions du Conseil sur le suivi du Sommet Mondial des Nations Unies,* 10 avril 2006.
- 8387/06. *Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement : programme de travail 2006-2007,* 11 avril 2006.
- 8388/06. *Conclusions du Conseil sur le financement de l'aide au développement et l'efficacité de l'aide : fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide*, 11 avril 2006.
- 9001/06. *Conclusions du Conseil sur les capacités de réaction de l'UE en cas d'urgence ou de crise- acheminer l'aide rapidement là où elle est nécessaire*, 15 mai 2006.
- 11574/06. *Conclusions du Conseil sur la Stratégie de l'UE pour le Pacifique*, 17 juillet 2006.
- 13340/06. *Conclusions du Conseil sur la question de la gouvernance dans le cadre de la politique en matière de développement*, 17 octobre 2006.
- 14029/06. *Conclusions du Conseil sur des principes directeurs de l'UE en matière de complémentarité et de division du travail,* 17 octobre 2006.
- 14072/06. *Conclusions du Conseil sur l'intégration des questions de développement dans le processus de décision du Conseil*, 17 octobre 2006.
- 9558/07. *Conclusions du Conseil sur le Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement,* 15 mai 2007.
- 14470/07. *Conclusions du Conseil sur la Stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce : Renforcement du soutien de l'UE concernant les besoins liés au commerce dans les pays en développement*, 29 octobre 2007.

- 15097/07. *Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil : Sécurité et Développement*, 20 novembre 2007.
- 15103/07. *Conclusions du Conseil sur une Alliance mondiale contre le changement climatique entre l'Union européenne et les pays en développement pauvres et les plus vulnérables au changement climatique*, 20 novembre 2007.
- 15118/07. *Conclusions du Conseil sur une Réponse de l'UE en situation de fragilité*, 20 novembre 2007.
- 9629/08. *Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil sur les accords de parténariat économique (APE)*, 27 mai 2008.
- 9739/08. *Conclusions du Conseil sur La promotion et la protection des droits de l'enfant dans le cadre de l'action extérieure de l'UE- dimension du développement et dimension humanitaire*, 27 mai 2008.
- 9907/08. *Conclusions du Conseil sur le thème « L'UE, partenaire mondiale pour le développement : accélérer les progrès en vue de la réalisation des OMD »,* 27 mai 2008.
- 11592/08. *Projet de position de l'Union européenne pour la participation au troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Accra*, 11 juillet 2008.
- 12080/08. *Lignes directrices du Conseil pour la participation de l'Union européenne au Troisième Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide d'Accra*, 22 juillet 2008.
- 15293/08. *Conclusions sur les autorités locales commes acteurs en faveur du développement pour la réduction de la pauvreté*, 11 novembre 2008.
- 15298/08. *Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil sur l'intégration régionale et les accords de parténariat économique au service du développement des pays ACP*, 11 novembre 2008.
- 15480/08. *Conclusions du Conseil sur Les lignes directrices pour la participation de l'UE à la Conférence Internationale sur le Financement du Développement,* 11 novembre 2008.
- 10018/09. *Conclusions du Conseil sur L'aide aux pays en développement pour surmonter la crise,*18 mai 2009.
- 14790/09. *Conclusions du Conseil sur la position de l'UE en vue de la Conférence de Copenhague sur le changement climatique*, 21 octobre 2009.
- 15912/09. *Conclusions du Conseil sur un cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide*, 18 novembre 2009.
- 16079/09. *Conclusions du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement (CPD),* 18 novembre 2009.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE : DÉVELOPPEMENT (-2002)

- *Conclusion of the Council on coordination of development policies*. Brussels, 25 May 1993.
- *Council resolution on procedures for coordination between the Community and its Member States*. Brussels, 2 December 1993.
- *Council resolution on the fight against poverty*. Brussels, 2 December 1993.
- *Council resolution on complementarity between the development policies and actions of the Union and the Member States*. Brussels, 1 June 1995.
- *Compilation of texts adopted by the Council (Ministers for Development Cooperation), 1st January 1992-31 December 1994*. Brussels, 1995.
- *Recueil de textes adoptés par le Conseil dans sa formation des Ministres de la coopération au développement, 1er janvier 1995-31 décembre 1996*. Bruxelles : 1997.
- 12638/99. *Conclusions du Conseil sur la négociation ACP-UE*, 11 novembre 1999.
- 8571/00. *Conclusions du Conseil sur la coordination opérationnelle entre la Communauté et les États membres*, 18 mai 2000.
- 8571/00. *Conclusions préliminaires du Conseil concernant la Communication de la Commission sur la politique de coopération au développement de la CE*, 18 mai 2000.

- 12929/00. *Conclusions du Conseil sur la politique de développement de la CE*, 10 novembre 2000.
- 8855/01. *Conclusions du Conseil sur Améliorer l'efficacité de l'aide au développement de la CE : mettre en œuvre la politique de la CE en matière de développement*, 31 mai 2001.
- 13573/01. *Conclusions du Conseil sur le Rapport annuel de l'aide extérieure de la CE*, 8 novembre 2001.
- 13718/01. *Conclusions du Conseil relatives à la préparation de la Conférence internationale sur le financement pour le développement (Monterrey 18-22 mars 2002)*, 8 novembre 2001.
- 13573/01. *Conclusions du Conseil sur la préparation du Sommet mondial sur le Développement durable*, 8 novembre 2001.
- 8958/02. *Conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la politique de développement de la Communauté*, 30 mai 2002.
- 8958/02. *Conclusions du Conseil, De Monterrey à Johannesburg*, 30 mai 2002.

CONSEIL EUROPÉEN

- DOC/90/5. *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Rome des 27/28 octobre 1990.*
- *Declaration of the Council and of the representatives of governments of Member States meeting in the Council on aspects of development*. Brussels, 18 November 1992.
- Nr 100/1/02. *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Barcelone, 15/16 mars 2002*.
- Nr 13463/02. *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Séville,* 21/22 juin 2002.
- *Déclaration d'Athènes*, 16 avril 2003.
- Nr 7619/1/05. *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles, 22/23 mars 2005*.
- Nr 7224/07. *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles*, 9 mars 2007.
- EUCO 6/09. *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles*, 11 décembre 2009.

DOCUMENTS DE TRAVAIL DU CONSEIL

- 13323/01. GROUPE DE TRAVAIL « COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT » (CODEV). *Projet de Résolution du Conseil sur l'éducation au développement et la sensibilisation de l'opinion publique européenne en faveur de la coopération au développement*, 29 octobre 2001.
- 13481/01. CODEV. *Projet de Conclusions relatives à la préparation de la Conférence internationale sur le financement pour le développement (Monterrey, Mexique, 18-22 mars 2002)*, 6 novembre 2001.
- 13481/01,COR 1.CODEV. *Projet de Conclusions relatives à la préparation de la Conférence internationale sur le financement pour le développement,* 7 novembre 2001.
- 6663/02. *Proposition de la Présidence aux délégations : Projet de Conclusions du Conseil sur la Conférence internationale sur le financement pour le développement de Monterrey*, 26 février 2002.
- 7176/02. COREPER. *Projet de Conclusions relatives à la préparation de la Conférence internationale sur le financement pour le développement (Monterrey, Mexique, 18-22 mars 2002)*, 13 mars 2002.
- 7260/02. *Déclarations concernant les Conclusions du Conseil sur la Conférence de Monterrey sur le financement du développement : déclarations des Pays-Bas, de la Suède et de la Belgique*, 18 mars 2002.
- 7260/02 ADD 1. *Déclarations concernant les Conclusions du Conseil sur la Conférence de Monterrey sur le financement du développement : déclarations de la Grèce*, 19 mars 2002.
- 14670/04. GROUPE DE TRAVAIL AD HOC SUR L'HARMONISATION. *Renforcer la coordination, l'harmonisation et l'alignement : la contribution de l'UE*, 15 novembre 2004.
- 13617/06. GROUPE DE TRAVAIL « ACP » (ACP). *Projet de Conclusions relatives au Partenariat euro-africain en matière d'infrastructures*, 11 octobre 2006.
- 13654/06. CODEV. *Projet de Conclusions sur des principes directeurs de l'UE en matière de complémentarité et de division du travail*, 9 octobre 2006.
- 13654/06 COR 1 REV 1. CODEV. *Projet de Conclusions sur des principes directeurs de l'UE en matière de complémentarité et de division du travail*, 13 octobre 2006.

- 16419/06. *Rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures visant à améliorer l'efficacité, la cohérence et la visibilité des des politiques extérieures de l'UE et les travavaux futurs*, 8 décembre 2006.
- 9090/07. COREPER. *Projet de Conclusions du Conseil sur le Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*, 10 mai 2007.
- 8909/07. *Rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures visant à améliorer l'efficacité, la cohérence et la visibilité des des politiques extérieures de l'UE*, 13 juillet 2007.
- 16467/07. *Rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures visant à améliorer l'efficacité, la cohérence et la visibilité des des politiques extérieures de l'UE*, 12 décembre 2007.
- 12098/08. *Note d'information de la Présidence. Cohérence des politiques pour le développement (CPD) : criblage CPD des agendas prévisionnels du Conseil*, 23 juillet 2008.
- 9809/09. *Document officieux de la Présidence élaboré en coopération avec la Commission sur un Partenariat transatlantique renforcé sur la coopération au développement*, 12 mai 2009.
- 9318/09. *Note d'information de la Présidence sur les Accords de Partenariat Économique : état de la situation et débat d'orientation*, 12 mai 2009.

AUTRES

- 10400/03. *Position commune du Conseil concernant la Cour Pénale Internationale*, 13 juin 2003.
- 15896/03. *Programme stratégique pluriannuel du Conseil 2004-2006 élaboré par les six Présidences Irlande, Pays-Bas, Luxembourg, Royaume-Uni, Autriche et Finlande : L'Union, acteur majeur sur la scène internationale.* 8 décembre 2003.
- 16419/06. *Stocktaking Report on the implementation of measures to increase efficiency coherence and visibility of EU external policies and future work*. 8 December 2006.
- 10019/08. *Mise à jour des Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés*, 5 juin 2008.
- 10015/08. *Orientations communes de l'UE sur la peine de mort : version révisée et mise à jour*, 15 juin 2008.
- 11249/08. *Programme de dix-huit mois du Conseil élaboré par les présidences française, tchèque et suédoise*, 30 juin 2008, 90p.
- 11301/08. *Inventaire des groupes et comités participant aux travaux du Conseil,* 8 juillet 2008.
- 14146/2/08. *Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'homme 2008*, 27 novembre 2008, 220p.
- 6383/09. *Révision de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et révisé à Luxembourg le 25 juin 2005- Lettre de notification,* 11 février 2009.
- 9294/09. *Ouverture des Consultations avec la partie ACP sur la République de Guinée au titrre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou*, 29 avril 2009.
- 14579/09. *Ouverture des Consultations avec le Niger en application de l'article 96 de l'Accord de Cotonou*, 16 octobre 2009.
- 153252/09. *Sommet UE-États Unis, Washington,* 3 novembre 2009.
- 5012/10. *Décision du Conseil abrogeant la décision 2009/472/CE et relative à la suite à donner à la procédure de consultation avec la République islamique de Mauritanie au titre de l'article 96 du partenariat ACP-CE*, 20 janvier 2010.
- S113/08. *Changements climatiques et sécurité internationale. Document établi par le Haut Représentant et la Commission européenne à l'attention du Conseil*, 14 mars 2008, 11p.
- ST 14504/09 (Presse 292). *Treizième réunion ministérielle de la Troïka Afrique-UE*, Addis Abeba, 14 Octobre 2009.
- 7774/10 (Presse 68). *Second revision of the Cotonou Agreement initialled* , 19 March 2010.
- *Towards a more effective and comprehensive external action,* Discussion Paper for a policy debate published by the Spanish EU Presidency for the General Affairs Council, 18 February 2002.
- *Stratégie européenne de sécurité : une Europe plus sûre dans un monde meilleur.* 12 décembre 2003, 14p.
- *Lettre des six Chefs d'État et de Gouvernement de pays contributeurs nets au budget de l'Union,* 15 décembre 2003. http://www.senat.fr/rap/r03-204/r03-2047.html

DOCUMENTS CONJOINTS

- *La Déclaration du Conseil et de la Commission* : La *politique de développement de la Communauté européenne*, 2000, 13p.
- 2006/C 46/01. *Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission* : *Le Consensus européen pour le développement*. Publié au *Journal Officiel de l'Union européenne* du 24 février 2006.
- 2008/C 25/01. *Le Consensus européen sur l'aide humanitaire. Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission.* Publié au *Journal Officiel de l'Union européenne* du 30/01/08.
- *Communiqué de Petersberg sur la politique européenne de développement*, 13 mars 2007, www.eu2007.de .

PARLEMENT EUROPÉEN

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT

- *Commission du Développement : InfoKit*, 2009, 28p.
- « Contribution de Sam BIESEMANS, expert de la DGCD belge, délégué à la Task Force UE Élargissement et Développement », *Audition publique de la Commission Développement du Parlement européen « New EU Donors »,* 30 janvier 2007.
- BERSANI Giovanni (rapporteur). *Report drawn up on behalf of the Committee on Development and Cooperation on the Community's overall development cooperation policy*. European Parliament working documents 1975-1976, PE 84.594.
- BUDREIKAITÉ Danutè (rapp). *Rapport sur le défi que constitue pour les nouveaux États membres la politique de coopération au développement de l'Union européenne*. PE396.721, A6-0036/2008, 12 février 2008.
- GOERENS Charles (rapp). *Report on improving the effectiveness of Community aid*. PE.222.314/DEF, A4-0388/97, 3 December 1997.
- GOMES Ana Maria (rapp). *Rapport sur la politique de la Chine et ses effets sur l'Afrique*. PE396.570, A6-0080/2008, 28 mars 2008.
- HUTCHINSON Alain (rapp). *Rapport sur "Coopérer plus, coopérer mieux: le paquet 2006 sur l'efficacité de l'aide de l'UE"*. PE 376.352v02-00, A6-0270/2006, 12 septembre 2006.
- JOLY Eva (rapp). *Rapport sur la deuxième révision de l'Accord de Partenariat ACP-CE (Accord de Cotonou*), PE 430.376, A7-0086/2009, 17 décembre 2009.
- KINNOCK Gleny (rapp). *Rapport sur le rôle de l'Union européenne dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement*. PE 353.635v01-00, A6-0075/2005, 23 mars 2005.
- MARTENS Wilfried (rapp). *Report on the Commission Green Paper on relations between the EU and ACP countries on the eve of the twenty-first century : challenges and options for a new partnership*. PE.223.237/DEF, A4-0318/1997, 22 September 1997.
- MITCHELL Gay (rapp). *Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique*. PE 353.674v01-00, A6-0060/2005, 21 mars 2005.
- MITCHELL Gay (rapp). *Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique*. PE 367.810v03-00, A6-0109/2006, 27 mars 2006.
- MITCHELL Gay. *Recommandation sur la deuxième lecture relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption du règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un instrument de*

financement de la coopération au développement, A6-0448/2006, 5 décembre 2006.
- SANDBAEK Ulla Margrethe. *Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les aides destinées aux politiques et aux actions relatives à la santé et aux droits en matière de reproduction et de sexualité*, A5-0020/2003, 28 janvier 2003.
- SCARBONCHI Marie-Ange (rapp). *Rapport sur la budgétisation du Fonds européen de développement (FED)*. PE 326.788/DEF, A5-0143/2004, 12 mars 2004.
- WIJKMAN Anders (rapp). *Rapport sur la proposition de déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne "Le consensus européen"*. PE 362.617v02-00, A6-0319/2005, 27 octobre 2005.

AUTRES

- PARLEMENT EUROPÉEN. *Projet de Traité instituant l'Union européenne*, 14 février 1984. *Bulletin des Communautés européennes*, Février 1984, n° 2, p. 8-26.
- CASSANMAGNAGO-CERRETTI Maria Luisa. *Report on the role of national experts and the Commission's right of initiative*. Committee on Institutional Affairs. PE206.618, 6 December 1993.
- STUBB Alexander (rapp). *Rapport sur le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne*. Commission des Affaires constitutionnelles. PE396.734v04-00, A6-0105/2008, 2 avril 2008.
- *Les répercussions du 11 septembre 2001 sur les PVD et les conséquences pour la politique de développement de l'UE*. Direction générale des études, document de travail DEVE 106 FR, janvier 2003, 58p.
- Documents relatifs à l'audition du Commissaire au Développement Andris Piebalgs : http://www.europarl.europa.eu/hearings/default.htm?language=FR

AUTRES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

- BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT (BEI). *Rapport annuel 2007 : Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures*, 2008, 36p.
- BEI. *Rapport annuel 2008 : Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures*, 2009, 48p.
- COMITÉ D'EXPERTS INDÉPENDANTS. *Premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne*. 15 mars 1999, 148p.
- COUR DES COMPTES. *Rapport spécial n°12/2000 relatif à la gestion par la Commission du soutien apporté par l'Union européenne au développement des droits de l'homme et de la démocratie dans les pays tiers, accompagnés des réponses de la Commission*. 2000/C, 230/01, J.O.C.E du 10/08/2000.
- COUR DES COMPTES. *Rapport spécial n°21/2000 sur la gestion des programmes d'aide extérieure de la Commission (en particulier la programmation par pays, la préparation des projets et le rôle des délégations), accompagné des réponses de la Commission*. 2001/C, 57/01, J.O.C.E du 22/02/2001.

CONVENTION EUROPÉENNE

- HAIN Peter. *Reform of EC development policy*. WG VII/WD 27, 4p.
- LAMASSOURE Alain. *Politique étrangère : quel rôle pour l'Union Européenne ?* WG VII/WD 05. 3p.
- LEQUILLER Pierre. *Comment parvenir à la convergence des politiques étrangères des Etats membres et des actions extérieures de l'Union européenne ?* WG VII/WD 49, 9p.

- *Les capacités des institutions de l'Union Européenne en matière d'action extérieure*. WG VII/WD 6, 27p.
- MICHEL Louis. *Les relations extérieures de l'Union Européenne*. WG VII/WD 20, 7p.
- NIELSON Poul. *Address of Mr Poul Nielson, member of the European Commission, at the meeting of WG VII on October 15 2002*. WG VII/WD 9, 13p.
- *Note de synthèse de la réunion du 15 octobre 2002 du groupe de travail VII, « Action extérieure »*. Bruxelles : note du Secrétariat, CONV 356/02, 12p.
- *Rapport final du groupe de travail VII "Action extérieure de l'UE"*. Bruxelles, le 16 décembre 2002, CONV 459/02, 34p.
- SOLANA Javier. *Address of the Secretary General. High Representative at the meeting of WG VII on 15 October 2002*. WG VII/WD 8, 11p.
- TIILIKAINEN Teija. *Towards a more effective EU in international relations*. WG VII/WD 19, 4p.
- *Joint position paper on Development co-operation in the new Treaty for the European Union*. Signed by the Development Ministers of Austria, Belgium, Germany, Ireland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom, May 1st 2003.

TRAITÉS

- *Traité instituant la Communauté Économique Européenne,* 25 mars 1957.
- *Traité sur l'Union européenne,* JO n°C191 du 29 juillet 1992.
- *Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes*, JO n°C340 du 10 novembre 1997.
- *Traité de Nice modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes*, JO n°380 du 10 mars 2001.
- *Version consolidée du Traité instituant la Communauté économique européenne*, JO n° C325 du 24 décembre 2002.
- *Version consolidée du Traité sur l'Union européenne*, JO n° C325 du 24 décembre 2002.
- *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, JO n°310 du 16 décembre 2004.
- *Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne*, JO n°C306 du 13 décembre 2007.
- *Version consolidée du Traité sur l'Union européenne,* JO n°C115 du 9 mai 2008.
- *Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, JO n°C115 du 9 mai 2008.

DISCOURS, ÉCRITS, INTERVENTIONS

- BARROSO José Manuel. *Response and responsibility : the European partnership for aid and development*. London School of Economics, 20 May 2005.
- BARROSO José Manuel. *Climate and Environment : factors of peace and development in the XXI century*. Lisbon : European Development Days, 7 November 2007.
- BARROSO José Manuel. *Leading by example: the EU and global governance*. Conference on Global Governance, Brussels, 12 May 2009.
- BARROSO José Manuel. *Orientations politiques pour la prochaine Commission*, septembre 2009, 56p.
- BARROSO José Manuel. *Passion and responsibility: strenghtening Europe in a time of change*, Strasbourg, European Parliamentary Plenary, 15 September 2009.
- BARROSO José Manuel. *Introductory remarks of President Barroso at the Opening session of the European Development Days*. Stockholm : 22 October 2009.
- DE GUCHT Karel. *Introductory remarks by Commissioner Karel de Gucht before the European Parliament*, Development Committee of the European Parliament, 1 September 2009.

- DELORS Jacques. "La communauté et l'Afrique" (Discours à Dakar le 2 mai 1991), *in* DELORS Jacques, *Le nouveau concert européen*, Paris: Odile Jacob, 1992, p.149-158.
- HAMBURGER Friedrich. *Matching our ambitions*, Athens, 5-6 May 2003.
- FERRERO WALDNER Benita. *Human security and aid effectiveness: the EU's challenges.* Overseas Development Institute, London, 26 October 2006.
- FERRERO-WALDNER Benita. *European Union pledges support for the reconstruction of Gaza* , International Conference in support of the Palestinanian economy for the reconstruction of Gaza, Sharm-el-Sheikh, 2 March 2009.
- MANSERVISI Stefano. "L'Afrique, un continent aux opportunités croissantes", *La Tribune de Bruxelles*, 28 juin-4 juillet 2007, p.7.
- MICHEL Louis. *Discours de M. Louis Michel, Commissaire Européen au Développement et à l'Aide humanitaire*. Assemblée Parlementaire Paritaire ACP/UE, Mali, 19 avril 2005.
- MICHEL Louis. *La politique de développement de l'UE*, Mons Expo, 21 avril 2005.
- MICHEL Louis. *La politique de développement, une projection concrète et ambitieuse de l'UE*. Discours devant le Conseil des Ministres ACP-UE, 25 juin 2005.
- MICHEL Louis. *Le Consensus européen, nouvelle déclaration de politique de développement.* Discours devant le Parlement européen, 13 juillet 2005.
- MICHEL Louis. *Europe will make a difference.* Résidence Palace, 1er septembre 2005.
- MICHEL Louis. *Coopération européenne au développement à l'horizon 2010 : nouveaux défis*, Bonn, 23 septembre 2005.
- MICHEL Louis. *La valeur ajoutée de l'Union européenne.* Crisnée, 18 novembre 2005.
- MICHEL Louis. *La politique de développement de l'UE : comment atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement ?*, Europe Brussels International, Bruxelles, 5 décembre 2005.
- MICHEL Louis. *L'Europe, un acteur majeur du développement* . World Trade Center Association, 28 mars 2006.
- MICHEL Louis. *UE-Chine-Afrique : d'une relation de concurrence à un partenariat triangulaire pour le développement de l'Afrique*, Conférence UE-Chine-Afrique , Bruxelles le 28 juin 2007.
- MICHEL Louis. *Ouverture des Journées européennes du Développement*, Lisbonne, 7 novembre 2007.
- MICHEL Louis. *La cohérence des politiques pour le développement : rhétorique ou réalité ?,* Society for International Development, Briefing session for parliamentarians, 26 novembre 2007.
- MICHEL Louis. *Inégalité mondiale : un défi posé à la mondialisation.* Palais d'Egmont, Bruxelles, 17 mars 2008.
- MICHEL Louis. *Rencontre des commissions parlementaires sur l'Union européenne et la coopération au développement*, Parlement européen, Bruxelles, 26 juin 2008.
- MICHEL Louis. *Une nouvelle vision pour la coopération au développement au XXIème siècle.* Discours liminaire au Comité économique et social des Nations Unies lors du Débat de haut niveau, Forum pour la coopération en matière de développement, New York, 30 juin 2008.
- MICHEL Louis. *3ème Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide.* Accra, 4 septembre 2008.
- MICHEL Louis. *Assemblée paritaire ACP-UE*, Port Moresby, 27 novembre 2008.
- NIELSON Poul. *Fighting poverty and promoting development : the EU strategy*, Tokyo, 23/01/01.
- NIELSON Poul. *European Commmunity Development Policy : more than financial assistance alone*, Oslo, 23 April 2001.
- NIELSON Poul. *Letter to Mr Türk, Subject : « Brüssel lässt hungern », « Die Zeit », 13 February 2003*, Brussels 19-05-2003, AD(2003) 210.2.
- NIELSON Poul. *Building credibility : the role of European development policy in preventing conflicts.* Foreign Policy Centre. London, 8 February 2001.
- PETIT Bernard. *Le Consensus européen sur la politique de développement.* SID, 1er septembre 2005.
- PETIT Bernard. *Changement climatique et coopération au développement ACP-UE.* Palais d'Egmont, Bruxelles, 7 mars 2008.
- REHN Olli. *Commission's Enlargement strategy*, Parlement européen, Strasbourg, 15 mars 2006.

AUTRES INSTITUTIONS

DÉCLARATIONS INTERNATIONALES

- *Accord de partenariat entre les Membres du groupe des États d'Afrique, des Caraibes et du Pacifique d'une part, et de la Communauté européenne et ses États membres d'autre part, signé à Cotonou le 23 Juin 2000*, 123p.
- *Déclaration de Rome sur l'Harmonisation,* Forum de haut niveau sur l'Efficacité de l'aide au développement, 25 février 2003, 9p.
- *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle.* 2ème Forum de haut niveau sur l'Efficacité de l'aide au développement, 28 février-2 mars 2005, 14p.
- *Programme d'Action d'Accra*, 3ème Forum de haut niveau sur l'Efficacité de l'aide au développement, 2-4 septembre 2008, 9p.

ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (OCDE)

GÉNÉRAL

- CAD (Comité d'Aide au Développement). *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle*, mai 1996, 27p.
- CAD. *Les lignes directrices du CAD : la réduction de la pauvreté*, 2001, 153p.
- CAD. *Les lignes directrices du CAD : intégrer les Conventions de Rio dans la coopération pour le développement*, 2003, 120p.
- CAD. *Inscrire la coopération pour le développement dans une optique de prévention du terrorisme : principaux points d'ancrage pour l'action*, 2003, 26p.
- CAD. *Liens entre sécurité et développement : enjeux pour l'aide*. Document préparé par le CAD pour la Réunion à haut niveau des 15 et 16 avril 2004, 8p.
- CAD. *Declaration on integrating climate change adaptation into development cooperation,* 4 April 2006, 7p.
- CAD. *Policy dialogue with non-DAC members of the OECD*, November 2006, 21p.
- CAD. *Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Synthèse des résultats,* 2007, 142p.
- CAD. *Déclaration sur les progrès accomplis dans la prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans la coopération au développement,* 21 mai 2008, 4p.
- CAD. *Compendium of good practice on division of labour.* Working Party on Aid effectiveness, DAC-EC Joint venture on the division of labour, 2008, 105p.
- CAD. *Compendium of donor reports on implementing the Paris Declaration. Vol.1: Summary of emerging trends,* 2008, 16p.
- CAD. *Compendium of donor reports on implementing the Paris Declaration. Vol. 2 : Donor self-assessments,* 2008, 135p.
- CAD. *Scaling up : Aid fragmentation, Aid allocation and Aid predictability*, 2008, 78p.

- CAD. *Rapport de synthèse sur la première phase de* l'*évaluation de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris,* 2008, 66p.

- CAD. *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. 'Une aide efficace d'ici 2010 ? Les actions à prendre.' Volume 1, Synthèse des résultats*, 2008, 64p.
- CAD. *Better Aid. 2008 Survey on the monitoring of the Paris Declaration. Making aid more effective by 2010*, 2008, 153p.
- CAD. *Aid effectiveness. A progress report on implementing the Paris Declaration*, 2008, 167p.
- CAD. *Synthesis Report on Policy Coherence for Development*, 2008, 54p.
- CAD. *Efficacité de l'aide. Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, 2009, 206p.
- CAD. *Aid for trade at a glance 2009 : maintaining momentum*, 2009, 317p.
- CAD. *2009 OECD Report on Division of Labour. Addressing fragmentation and concentration of aid across countries*, 2009, 66p.
- CAD. *Adaptation au changement climatique et coopération pour le développement : document d'orientation*, 2009, 218p.
- CAD. *Aid targeting the objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 2009.
- COHEN Daniel, KATSELI Louka. « Multilaterals and bilaterals on the ground : division of labour or coordination ? ». Presentation for the *Performance and Coherence in Multilateral Development Finance, Informal Experts' Workshop*, Berlin, 29/30 January 2007, 35p.
- FROD Emmanuel, SANTISO Javier. *Crushed aid : fragmentation in sectorial aid.* OECD Development Centre Working Paper n°284, 2010, 57p.
- FUHRER Helmut. *The story of Official Development Assistance*. Paris: OCDE, 1996, 69p.
- GIGLI Simone, AGRAWALA Shardul. *Stocktaking progress on integrating adaptation to climate change into development cooperation activities*. Paris : OECD, 2007, 85p.
- WOODS Bernard, KABELL Dorte, SAGASTI Francisco, MUWANGA Nansozi. *Synthesis report on the First phase of the evaluation of the implementation of the Paris Declaration*. Copenhaguen, July 2008, 158p.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (CAD) : EXAMENS PAR LES PAIRS

- *Allemagne : examen en matière de coopération pour le développement*, 2001, 68p.
- *Allemagne: DAC peer review*, 2005, 102p.
- *Autriche : examen par les pairs des membres du CAD*, 2004, 114p.
- *Austria: DAC peer review*, 2009, 104p.
- *Belgique : examen par les pairs des membres du CAD*, 2001, 86p.
- *Belgique : examen par les pairs des membres du CAD*, 2005, 121p.
- *Communauté européenne : examen en matière de coopération pour le développement*, 1998, 145p.
- *Communauté européenne: examen par les pairs des membres du CAD*, 2002, 176p.
- *Communauté européenne : DAC peer review,* 2007, 114p.
- *DAC Special Review. Development cooperation of the Czech Republic*, 2007, 23p.
- *Danemark : examen par les pairs des membres du CAD*, 2003, 87p.
- *Danemark : examen par les pairs des membres du CAD*, 2007, 121p.
- *Espagne : examen par les pairs des membres du CAD*, 2002, 77p.
- *Espagne : examen par les pairs des membres du CAD*, 2007, 115p.
- *Finlande : examen par les pairs des membres du CAD*, 2003, 82p.
- *Finland : DAC peer review*, 2007, 91p.
- *France : examen en matière de coopération pour le développement,* 2000, 157p.
- *France : examen par les pairs des membres du CAD,* 2004, 155p.
- *France : examen par les pairs des membres du CAD*, 2008, 121p.
- *Grèce : examen par les pairs membres du CAD*, 2002, 86p.
- *Grèce : examen par les pairs membres du CAD*, 2006, 86p.
- *Irlande : examen par les pairs des membres du CAD*, 2003, 103p.

- *Ireland : DAC peer review*, 2009, 109p.
- *Italie : examen en matière de coopération pour le développement,* 2000, 95p.
- *Italie : examen par les pairs des membres du CAD*, 2004, 86p.
- *Italy : DAC peer review*, 2010, 126p.
- *Luxembourg : examen par les pairs des membres du CAD*, 2003, 73p.
- *Luxembourg : examen par les pairs des membres du CAD*, 2008, 103p.
- *Pays-Bas : examen en matière de coopération pour le développement,* 2001, 69p.
- *Pays-Bas: examen par les pairs des members du CAD*, 2006, 100p.
- *Portugal : DAC peer review*, 2006, 89p.
- *Royaume-Uni : examen par les pairs des membres du CAD*, 2001, 109p.
- *Royaume-Uni : examen par les pairs des membres du CAD*, 2006, 121p.
- *Suède : examen par les pairs des membres du CAD,* 2005, 110p.
- *Sweden : DAC peer review,* 2009, 123p.
- *United States : DAC peer review,* 2006, 100p.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU)

- *Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement*, A/CONF.151/26, 12 août 1992.
- *Document final du Sommet mondial de 2005*, A/60/L.1, 20 septembre 2005.
- *Financial and Administrative Framework Agreement between the European Community represented by the Commission of the European Communities and the United Nations*, 29 April 2003.
- *Memorandum of Understanding concerning the establishment of a strategic partnership between the European Commission and the United Nations Development Programme,* 28 June 2004.
- *EC-UN Joint Action Plan on Visibility*. Septembre 2006, 4p.
- ONU. *Rapport 2009 : Objectifs du Millénaire pour le Développement*. New York : 2009, 60p.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement). *Rapport mondial sur le développement humain*. Paris : Economica, 1990, 203p.
PNUD. *Emerging Donors Initiative Project*, http://europeandcis.undp.org/
- UNFCCC. *Investment and financial flows to address climate change : an update*, November 2008, 111p.
- UNITED NATIONS SYSTEM IN BRUSSELS. *Improving lives. Results from the partnership of the United Nations and the European Commission in 2006*. Brussels : 2006, 64p.
- UNITED NATIONS SYSTEM IN BRUSSELS. *The partnership between the UN and the EU. The United Nations and the European Commission working together in development and humanitarian cooperation.* Brussels : 2007, 52p.

AUTRES

- COMMISSION POUR L'AFRIQUE. *Notre intérêt commun. Rapport de la Commission pour l'Afrique*, mars 2005, 526p.
- MOORE Mike. *The future of international trade in services*, Speech of the WTO Director General at the Third Debis Services Conference in Berlin, 21 September 1999.
- MOPAN (Multilateral Organisations Performance Assessment Network). *The Annual MOPAN Survey 2008 : Donor perceptions of multilateral partnership behaviour at country level (WB, UNFPA, EC),* 2008, 107p.
- WORLD BANK. *Assessing aid. What works, what doesn't and why*. New York : Oxford Univesity Press for the World Bank, 1998.
- WORLD BANK. *The World Bank Annual Report 2006*. Washington, 2006, 64p.
- WORLD BANK. Global Monitoring Report 2007. Confronting the challenges of gender equality and fragile states. Washington : Office of the Publisher, World Bank, 2007, 274p.

BAILLEURS BILATÉRAUX

ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

ALLEMAGNE

BMZ (Ministère Fédéral de la Coopération économique et du Développement). *Poverty reduction, a global responsibility. Program of Action 2015. The German Government's contribution towards halving extreme poverty worldwide*, April 2001, 39p.
- BMZ. *The German Government's 12th Development Policy Report*. May 2005, 300p.
- BMZ. *Enhanced aid effectiveness : focusing German development cooperation on the MDGs. Implementing the Paris Declaration on aid effectiveness*. BMZ special n°129, August 2005, 14p.
- BMZ. *La politique du développement de l'Union européenne. Document de stratégie du BMZ*. Stratégies n°151, 2006, 56p.
- BMZ. *L'Europe partenaire d'un développement mondial durable. La Présidence allemande du Conseil de l'Union européenne, janvier-juin 2007*, janvier 2007, 17p.
- BMZ. *L'Europe le partenaire fort d'un développement mondial durable. Bilan de la politique de développement lors de la Présidence allemande du Conseil de l'Union européenne de 2007*, juin 2007, 36p.
- BMZ. *Climate change and development policy. Setting development policy priorities*, 2007, 16p.
- BMZ. *Towards One World. Development Policy White Paper*, June 2008, 163p.
- BMZ, DEVELOPMENT POLICY FORUM INWENT. *The enlarged European Union. Partner of the developing world.* Summary Report of International Policy Dialogue, Berlin 7-8 april 2003, 120p.
- BMZ, GERMAN FOUNDATION FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *Unity in diversity. European development policy for the 21st century*. Summary Report of International Policy Dialogue, Berlin 12-13 april 2000, 44p.
- WIECZOREK-ZEUL Heidemarie. « EU Presidency 2007. Development policy launch event at the BMZ ». *Speech by the Federal Minister for Economic Cooperation and Development*. Berlin : BMZ, 20 December 2006.

AUTRICHE

- *Federal Act on Development Cooperation*, 2002, 12p.
- FMFA (Federal Ministry for Foreign Affairs). *Three year programme 2004-2006 on Austrian development policy,* revised version 2004, 70p.
- FMFA. *Three year programme 2006-2008 on Austrian development policy*, revised version 2006, 102p.

BELGIQUE

- DGCD (Direction Générale de la Coopération au Développement). *Livre jaune : aperçu des contributions aux organisations internationales période 2001-2006,* Août 2007, 150p.
- DGCD. *DGCD Rapport annuel 2007*, Mai 2008, 59p.

BULGARIE

- MFA (Ministry of Foreign Affairs). *Concept paper on the policy of the Republic of Bulgaria for participation in International Development Cooperation*, 2007, 32p.

CHYPRE

- *Note on the current status of development activities in the House of Representatives of the Republic of Cyprus*.

DANEMARK

- *Act on international development cooperation*, Act n°541, 10 July 1998.

- MFA (Ministry of Foreign Affairs). *A developing world, Strategy for Danish development policy towards the year 2000*, 1994.
- MFA. *Plan of action for active multilateralism*, January 1996, 78p.
- MFA. *Aid management guidelines. Denmark's organisational strategy for EC development cooperation.* January 10th 2005, 21p.
- MFA/EUROPEAN COMMISSION. *Joint Assistance Strategies in Tanzania, Zambia and Uganda*, October 2005, 55p.
- MFA. *A world for all. Priorities of the Danish government for Danish development assistance 2008-2012*, August 2007, 28p.
- MFA. *Denmark's multilateral development cooperation towards 2015*, August 2008, 27p.
- STAUR Carsten. « The role of development cooperation in the external policies of the European Union », *Jean Monnet lecture by Carsten Staur, State Secretary, Ambassador*, University of Aarhus, 4 April 2005.

ESPAGNE

- *Dictamen de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarollo del Congreso de los Diputados en relación con el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Madrid, febrero 2005, 5p.
- FUNDACION CAROLINA. *Barómetro 2008. América Latina y la cooperación al desarollo en la opinión pública española.* Documento de trabajo n°33, 2009, 137p.
- MAEC (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperacion). *Plan Anual de Cooperación Internacional 2006,* 2006, 221p.
- MAEC. *Le Plan Directeur de la Coopération espagnole 2005-2008,* juin 2006, 122p.
- MAEC. *Plan Anual de Cooperación Internacional 2008,* 2 de enero de 2008, 153p.
- MAEC. *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012,* febrero 2009, 246p.
- MAEC. *Anexos. Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012,* febrero 2009, 97p.
- MAEC. *Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarollo,* 2009, 92p.

ESTONIE

- *Development plan for Estonian development cooperation and humanitarian aid 2006-2010,* 32p.
- *Principles of Estonian development co-operation*, Riigikogu Resolution of 15 January 2003
- MFA. *Fact sheet*, *Estonia today : development cooperation,* February 2008.

FINLANDE

- DEVELOPMENT POLICY COMMITTEE. *State of Finland's development policy. The Development Policy Committee's Statement to the Governement in 2006*, Development Policy Committe, 2006, 44p.
- MAEF (Ministère des Affaires étrangères de Finlande). *Le programme politique de coopération internationale finlandaise*. Résolution du Conseil des Ministres, 5 février 2004,40p.
- MAEF. *Le programme politique de développement 2007. Vers une politique équitable et durable pour l'humanité.* Résolution du Conseil des Ministres, 2007,40p.
- STUBB Alexander. *Will the EU ever become a superpower ?* Speech by Finnish Minister for Foreign Affairs, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 17 July 2008.

FRANCE

- Dossier sur la politique de coopération pour le développement, 1958-2007 : http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/cooperation-aide-au-developpement/index/
- *Circulaire du 26 septembre 2006 relative à la mise à disposition d'experts auprès des institutions européennes et échanges de fonctionnaires*. Journal officiel n°226 du 29 septembre 2006, p.14290.
- AFD(Agence française de Développement). *Projet d'orientation stratégique 2007-2011*, 23p.
- AFD. *Conseil de surveillance de l'AFD du 18 janvier 2007. Synthèse et orientations,* 40p.
- AFD/ODI [FORESTI Marta]. *A comparative study of Evaluation policies and practices in development agencies*. Série Notes méthodologiques, Expost n°1, décembre 2007, 49p.
- AFD. *Le fonds fiduciaire infrastructures : une formule de coordination innovante de l'aide européenne*. Etudes de cas, www.afd.fr.
- AFD. *L'AFD et le changement climatique. Concilier développement et climat,* 2009, 8p.

- AFD-IFOP. *Les Français et l'aide au développement*. Édition 2008, 2008, 33p.
- AFD. *Ermenonville Seminar : Five main points and prospects. Guidelines on follow-up action*, 6p.
- CHARASSE Michel. *Affaires étrangères: aide au développement*. Sénat : Commission des Finances, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2002,* 2001, 95p.
- CHARASSE Michel. *Annexe n°4 : Aide publique au développement*. Sénat : Commission des Finances,*Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2009, Rapport Spécial n°99*, 2008, 140p.
- CICID (Comité Interministériel de la Coopération internationale et du Développement). *Relevé de conclusions*, Comité du 20 juillet 2004.
- CICID. *Relevé de conclusions*, Comité du 5 juin 2009.
- COHEN Daniel, GUILLAUMONT JEANNENEY Sylviane, JACQUET Pierre. *La France et l'aide publique au développement*. Rapport du Conseil d'Analyse Économique n°62, 2006, 356p.
- CONSEIL D'ÉTAT. *L'administration française et l'Union européenne. Quelles influences ? Quelles stratégies ?*. Rapport public 2007, Études et documents n°58, 2007, 427p.
- DGCID (Direction Générale de Coopération internationale et du Développement). *Les rencontres françaises de la coopération multilatérale. Livre blanc*. Avril 2001.
- DGCID. *Solidarité et influence: Rapport annuel d'activité de la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, 2002,* 106p.
- DGCID. « Stratégie d'influence au sein des organisations internationales», *Les Notes du jeudi*, n°7 juillet 2004.
- DGCID. « Le FED vu par la coopération française », *Les Notes du jeudi*, n°16, octobre 2004.
- DGCID. « Les marges de manœuvre de l'aide publique au développement du Royaume-Uni », *Les Notes du jeudi*, n°33, 14 avril 2005.
- DGCID. « L'originalité de l'aide communautaire *», Les Notes du jeudi*, n°74, 11 octobre 2007.
- DGCID. *Document d'Orientation Stratégique « Genre* », 2008, 46p.
- DGCID. *Le Document Cadre Partenariat. Pour un meilleur pilotage de l'aide française au développement*, 2008, 2p.
- *Document de travail sur le volet coopération au développement de la Présidence française de l'Union européenne*, 2008, 7p.
- EL KHOURY Ziad. « La nouvelle politique européenne de coopération *», Les Notes bleues de Bercy*, juillet 2000, n°187, 11p.
- EMMANUELLI Henri. *Annexe n°5 : Aide publique au développement*. Assemblée nationale : Commission des Finances, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2009, n°1198*, 2008, 65p.
- FLOCH Jacques. *Présence et influence de la France en Europe : le vrai et le faux*. Assemblée nationale : Délégation pour l'Union européenne Rapport d'information n°1594, 2004, 144p.
- HUILLERY Elise. *Pour la fin du sauproudrage dans la coopération européenne au développement. Vers une division du travail entre États membres*, Rapport AFD/CEPREMAP, mars 2008, 44p.
- JOSSELIN Charles. *Le Fonds européen de développement*. Sénat : Délégation pour l'Union européenne *Rapport d'information n°202,* janvier 2007.
- JUPPÉ Alain, SCHWEITZER Louis. *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020 : La France et l'Europe dans le monde*, juillet 2008, 137p.
- LANXADE Jacques, TENZER Nicolas. *Organiser la politique européenne et internationale de la France*. Rapport d'un groupe de travail du Commissariat général du Plan. Paris : La Documentation Française, 2002, 224p.
- MARTINEZ Henriette. *L'aide publique au développement française : analyse des contributions multilatérales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité*. Rapport remis au Premier Ministre et au Secrétaire d'État à la Coopération et à la Francophonie, 31 juillet 2009, 97p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ETRANGÈRES. « Développement : vers une identité européenne mieux affirmée ? » *Synthèse du séminaire des ministres européens du développement organisé sous la Présidence française de l'Union européenne*. Paris : La Documentation française, 2000, 64p.
- *Memorandum de la France sur ses politiques et programmes en matière de coopération pour le développement*. OCDE : CAD, mai 2004, en prévision de l'Examen par les pairs, 140p.

- *Mémorandum de la France sur ses politiques et programmes en matière d'aide publique au développement.* Mémorandum présenté à l'occasion de l'exament de l'aide française par les pairs du CAD de l'OCDE, décembre 2007, 90p.
- *Mission interministérielle rapports annuels de performances. Annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'Aide Publique au développement 2007*, mai 2008, 135p.
- SEE (Société d'Études et d'Évaluation). *Rapport final sur l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par la France*, Janvier 2008, 115p.
- TAVERNIER Yves. *La coopération française au développement. Bilan, analyses, perspectives.* Paris: La Documentation Française, collection Rapports officiels, 1999, 174p.
- TENZER Nicolas. *L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXIème siècle. Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence.* Rapport pour le Premier Ministre, 7 mai 2008,430p.
- VÉDRINE Hubert. *Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation,* septembre 2007, 63p.

GRÈCE

- HELLENIC AID. *Annual report of the Greek bilateral and multilateral official development cooperation and assistance 2004-2005*, December 2005, 455p.
- HELLENIC AID. *Annual report of the Greek bilateral and multilateral official development cooperation and assistance 2007*, January 2009, 232p.

HONGRIE

- MFA. (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary). *Hungary's report on the Millenium Development Goals. Taking stock*, October 2004, 24p.
- MFA. *A new EU donor country. Hungarian international development policy*, 2006, 5p.
- MFA. *A brief summary of Hungary's international development cooperation activities,* 2006, 4p.

IRLANDE

- *Why give aid? White paper on Irish aid*, 2006, 127p.
- IRISH AID. *Irish Aid annual report 2006,* 2007, 124p.
- IRISH AID. *Irish Aid annual report 2008,* 2009, 72p.
- *Statement on ODA levels by the Minister for Foreign Affairs, Mr Micheal Martin, T.D, and the Minister for Overseas Development, Mr Peter Power, T.D*, 3 February 2009.

ITALIE

- *Legge 49/1987. Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo*, 26/02/1987.
- *Direttiva per la razionalizzazione ed il rafforzamento dell'istituto dell'Esperto Nazionale Distaccato (END) presso le Istituzioni dell'Unione Europea*, 3 Agosto 2007.
- CLENAD, Sezione Italiana. *Guida per gli END italiani in Commissione europea*, Febbraio 2003.
DGCS (Direzione Generale per la cooperazione allo sviluppo). *Relazione previsionale programmatica sulle attovota di cooperazione allo sviluppo nell'anno 2008,* 8p.
- DGCS. *La cooperazione italiana allo sviluppo nel triennio 2009-2011. Linee-guida e indirizzi di programazione.* Dicembre 2008, 22p.
- DOXA /FOCSIV. « Barometro della solidarietà internazionale degli Italiani 2001 », *Volontari nel mondo*, 2002, n°1.

LETTONIE

-*The basic principles for the development cooperation policy of the Republic of Latvia*, February 12th 2003.
- *Regulation of the Cabinet of Ministers, No.77 "On the Conception for Increasing of the State Budget Financing for Implementation of the Development Cooperation Policy of the Republic of Latvia 2006 – 2010"*
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *Development cooperation policy programme of the Republic of Latvia 2006-2010.* Riga : 2006, 17p.

LITUANIE

- MFAL (Ministry of Foreign Affairs of Lithuania), Development Assistance Division. *Global problems, regional solutions. Lithuanian way*, 2006.

- MFAL, Development Assistance Division. *Lithuanian development cooperation projects in 2006*.
- MFAL. *Lithuanian development cooperation policy 2007*, 12p.

LUXEMBOURG

- *Déclaration du Ministre Jean-Louis SCHILTZ sur la politique de coopération au développement*, Chambre des Députés, 23 avril 2008, 20p.
- LUX-DÉVELOPPEMENT. *Rapport annuel 2008*, 2009, 120p.
- MAEL (Ministère des Affaires étrangères luxembourgeois). *La cooperation luxembourgeoise au développement. Rapport annuel 2005*. Direction de la cooperation au développement, 2006, 158p.
- MAEL. *La cooperation luxembourgeoise au développement. Rapport annuel 2006*. Direction de la cooperation au développement, 2006, 161p.

MALTE

- MFA (Ministry of Foreign Affairs). *Strategic objectives of Malta's foreign policy*.
- MFA. *An Overseas Development policy and framework for Humanitarian assistance for Malta*, 2007, 35p.

PAYS-BAS

- MFA (Ministry of Foreign Affairs). *Millenium development goal 8: developing a global partnership for development. Progress report by the Netherlands 2006*, Policy Coherence Unit, July 2006, 108p.
- MFA. *Our common concern: investing in development in a changing world. Policy note Dutch development cooperation 2007-2011*, October 2007, 50p.
- MFA. "Government to keep to international agreements despite the economic crisis", *NewsFlash*, 16 September 2009.
- TNS-NIPO [ETTEMA Ageeth, MULDER Siboltn DE BEER Tim] for NCDO. *Development cooperation in a European context,* 22 February 2008, 117p. Consultable en ligne: http://www.ncdo.nl/docs/uploads/36%20Engels%20-%20Europa%20onderzoek%202007.pdf.

POLOGNE

- MFA (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland). *Strategy for Poland's development cooperation*, Adopted by the Council of Ministers on 21st October 2003, 19p.
- MFA.*Polish aid programme 2008 administered by the MFA of the Republic of Poland*. Warsaw, 2008, 22p.
- POLISH AID. *Development co-operation Poland. Annual Report 2006*, 2007, 104p.
- POLISH AID. *Poland's Development co-operation. Annual Report 2076*, 2008, 148p.
- « Poles about development assistance 2007 ». *Findings of TNS OBOP opinion poll commissioned by the Development Cooperation Department of the Ministry of Foreign Affairs*, November 2007, 20p.
- « Poles about development assistance 2008 ». *Findings of TNS OBOP opinion poll commissioned by the Development Cooperation Department of the Ministry of Foreign Affairs*, December 2008, 21p.

PORTUGAL

- IPAD (Istituto Português de Apoio ao Desenvolvimento). *Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa*. Fevereiro 2006, 58p.
- IPAD. *Strategy of Portuguese Development Co-operation. Operationalization*, October 2006, 22p.
- IPAD. *Memorando da cooperação portuguesa 2006,* Setembro 2007, 51p.
- IPAD. *Millenium Development Goals: report from Portugal*, 2004, 48p.

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

- *Outline of envisaged rights and obligations of the Czech Republic in the field of foreign development aid after the accession to the European Union*, January 2002. http://www.mzv.cz
- KOHOUT Jan. *Presentation of the Programme of the Czech presidency*, Informal Meeting of Development Ministers of the EU, Bordeaux 29-30 September 2008.
- MFA (Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic). *The concept of the Czech Republic foreign aid program for the 2002-2007 period*. December 2001, 20p.
- MFA. *International development cooperation of the Czech Republic*, 2006, 80p.

ROUMANIE

- *Strategia nationala privind politica internationala de cooperare pentru dezvoltare*, mai 2006, 6p.

ROYAUME-UNI

- *International Development Act 2002*.
- BENN Hilary. *A modern Europe matters for development*. Speech at the European Development Days, 16th November 2006.
- BLAIR Tony. *Speech on the 10th anniversary of the Prince of Wales Business and Environment Programme*, 14 September 2004.
- COI RESEARCH for DFID. *Attitudinal tracking study February 2009,* March 2009, 47p.
- DFID(Department for International Development). *Éliminer la pauvreté dans le monde: les enjeux du XXIème siècle. Livre blanc sur le développement international*. Livre Blanc présenté au Parlement par la Ministre du développement international sur demande de Sa Majesté, novembre 1997, 82p.
- DFID. *Le partenariat entre le Royaume-Uni et la Communauté européenne pour le développement international*. Document de stratégie institutionnelle, décembre 1998, 16p.
- DFID. *Eliminating world poverty. Making globalisation work for the poor. A White Paper on international development*. White Paper presented to Parliament by the Secretary of State for International Development by Command of Her Majesty, December 2000, 105p.
- DFID. *Guide for Seconded National Expert assignments*, 2002.
- DFID. *Public Service Agreement 2005-2008*.
- DFID. *Working in partnership with the European Union. Strategy on eradicating poverty and achieving the Millenium Development Goals*. Institutional Strategy Paper, May 2005, 18p.
- DFID. *Eliminating world poverty. Making governance work for the poor. A White Paper on international development*. White Paper presented to Parliament by the Secretary of State for International Development by Command of Her Majesty, July 2006, 132p.
- DFID. *DFID Annual Report 2008: Making it happen*, May 2008, 374p.
- DFID. *Working with the European Union: Europe for development*. Institutional Strategy Paper, June 2008, 38p.
- DFID. *Communication matters: Our communication strategy*, 2008, 35p.
- DFID. *DFID Research Strategy 2008-2013*, 2008, 48p.
- DFID. *European Commission Development Effectiveness Summary*, 11/02/2009, 11p.
- DFID. *Eliminating world poverty: Building our common future*. White Paper Presented to Parliament by the Secretary of State for International Development by Command of Her Majesty, July 2009, 150p.
- HOUSE OF COMMONS. *The effectiveness of EC Development assistance*. Oral evidence taken before the International Development Committee on Tuesday 4 July 2000. Witnesses: The RT Hon Clare Short, Mr Anthony Smith.
- HOUSE OF COMMONS. *Ninth Report: The effectiveness of EC development assistance*, Committee on International Development, 27 July 2000.
- HOUSE OF COMMONS. *EU development cooperation and external relations policy*. Oral evidence taken before the International Development Committee on Tuesday 6 December 2005. Witnesses: Mr. Bernard Petit, Mr. Giorgio Cocchi, Mr Patrick Child and Mr Koos Richelle.
- HOUSE OF COMMONS. *Aid under pressure : support for development assistance in a global economic downturn*. Uncorrected transcript of oral evidence taken before the International Development Committee on Wednesday April 1st 2009. Witnesses: Mr Eckhard Deutscher, Mr Marciej Popowski.
- HOUSE OF LORDS. *European Union : Eleventh Report*. Report with evidence, Select Committee on European Union, 11 March 2003.
- HOUSE OF LORDS. *European development aid in transition*. Report with evidence, European Union Committee, 29 April 2004, 49p.
- HOWARD Michael. *A new deal for Europe*, Berlin, Konrad Adenauer Sftiftung, February 2004.
- MILIBAND DAVID. *Europe 2030 : model power not superpower,* Speech by RT Honorary David

Miliband MP Foreign Secretary, College of Europe, Bruges, 15 November 2007.
- MILIBAND David. *Strong Britain in a strong Europe*, Speech by RT Honorary David Miliband MP Foreign Secretary, International Institute for Strategic Studies, London, 26 October 2009.
- UKREP. *Working in Europe. A practical handbook for those involved in secondments and loans to UKREP and the European Union institutions*, January 2004, http://ukrep.be/workingineurope.pdf
- UK SECTION, CLENAD. *An unofficial guide for UK national experts,* July 2002.

SLOVAQUIE

- *Slovak Act on Official Development Assistance*, Act n°617 of 5th December 2007.
- MFA (Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic). *Medium-term strategy for official development assistance 2003-2008*, 2003, 18p.
- MFA. *National programme of the official development assistance for 2006*, 2006, 25p.
- SLOVAK AID. *National programme of the Official Development Assistance for 2008*, June 2008, 41p.
- SLOVAK UNDP TRUST FUND. *Summary Report 2003-2008. Initial period of Slovak bilateral development cooperation.* Bratislava, 2008, 178p.

SLOVÉNIE

- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *Slovenian International Development Cooperation 2002-2004*. Decembre 2005, 40p.

SUÈDE

- "The new development cooperation policy", *Fact sheet on the Swedish Government's Budget Bill for 2008*, presented to the Parliament on September 20, 2007.
- MFA (Ministry of Foreign Affairs). *Strategy for multilateral development cooperation*. March 2007, 22p.
- MFA. *Sweden's strategy for multilateral development cooperation*, January 2008, 33p.
- SADEV (Swedish Agency for Development Evaluation) [BROLIN Therese]. *The EU and its policies on development cooperation. A learning material*, 2007, 56p.
- SADEV [BROLIN Therese, CARLSSON Jonna, STLGREN Patrik]. *Dressed for success? Evaluation of Sweden's readiness to influence the European Commission's and other EU member states' actions in development cooperation at the field level*, 2009, 82p.
- SIDA (Swedish International Development Agency). *The European Community's external actions. A development perspective.* Stockholm: Edita, 2005, 143p.
- SIDA. *Swedish viewpoints on development cooperation- Opinion 05*, February 2006, 18p.
- SWEDISH PARLIAMENT. *Sweden's new policy for global development*, 2003, 15p.

AUTRES BAILLEURS BILATÉRAUX

- CIDA (Canadian International Development Agency). *Estimates 2007-2008, Report on Plans and Priorities*, 2007, 64p.
- NORAD. *Strenghtening Nordic development Cooperation in and with Afghanistan*. NORAD Report Discussion 3/2009, 43p.
- NORDIC PLUS. *Nordic Plus Complementarity Principles*, November 2005, 5p.
- NORDIC PLUS. *Nordic Plus : practical guide to delegated cooperation*, October 2006, 24p.
- NORDIC PLUS. *Nordic Plus Joint Action Plan on harmonisation and alignment*, March 2006.
- NORDIC PLUS. *Barriers to delegated cooperation. Joint assessments of policies and administrative practices of the Nordic Plus donors*, September 2006, 190p.
- NORDIC PLUS. *Nordic Plus : practical guide to joint financial arrangements*, October 2007, 52p.
- TIKA (Turkish International Cooperation and Development Agency). *Turkish development assistance report 2006*, 2007, 96p.
- TIKA.*Turkish development assistance report 2007*, 2008, 37p.

- USAID (United States Agency for International Development). *Foreign aid in the national interest. Promoting freedom, security and opportunity*, 2002, 149p.
- USAID. *At freedom's frontiers. A democracy and governance strategic framework*, December 2005, 17p.
- USAID. *Policy framework for bilateral foreign aid. Implementing transformational diplomacy thtough development*, January 2006, 24p.

PAYS EN DÉVELOPPEMENT

- ACP/28/057/06. *Déclaration de Khartoum,* Cinquième Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement ACP, Khartoum, Soudan, 8 décembre 2006.
- ACP/25/013/07. *Déclaration du Conseil des Ministres ACP lors de sa 86ème session, exprimant sa profonde préoccupation sur la situation des négociations des Accords de Partenariat Économique (APE*), 13 décembre 2007.
- *Ghana Joint Assistance Strategy (G-JAS),* February 2007, 51p.
- *Joint Assistance Strategy for the Republic of Kenya 2007-2012,* June 2007, 59p.
- *Joint Assistance Strategy for the Republic of Uganda 2005-2009,* November 2005, 60p.
- *Joint Assistance Strategy for Tanzania (JAST)*, November 2006, 40p.
- *Joint Assistance Strategy for Zambia (JASZ) 2007-2010*, April 2007, 47p.
- *Stratégie Commune d'Assistance Pays- Mali (SCAP) pour la période 2008-2011*, mai 2008, 38p.
- ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA. *The Cambodia Aid Effectiveness Report 2008*, 65p.
- SECRÉTARIAT ACP. *Bananes : L'Union européenne va-t-elle confirmer la perte de priorité de la lutte contre la pauvreté dans sa stratégie "L'Europe dans le monde" ?,* novembre 2009. http://acpsec.org/fr/trade/acpstatementbananaFR09.html
- UNION AFRICAINE-UNION EUROPÉENNE. *Le partenariat stratégique Afrique-UE : une stratégie commune Afrique-UE,* décembre 2007, 24p.
- UNION AFRICAINE-UNION EUROPÉENNE. *Déclaration de Lisbonne : Sommet UE-Afrique,* décembre 2007, 1p.
- UNION AFRICAINE-UNION EUROPÉENNE. *Premier plan d'action (2008-2010) pour la mise en œuvre du partenariat stratégique Afrique-UE,* décembre 2007,54p.

ONG, INSTITUTS DE RECHERCHE, CENTRES DE RÉFLEXION, CONFÉRENCES

ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES (ONG)

- ACTIONAID INTERNATIONAL. *What future for development policy ? Poor cousin or equal partner in EU's external relations policies?*, April 2004, 20p. www.actionaidinternational.org
- ACTION AID, CAFOD, CHRISTIAN AID, TEARFUND, TRAIDCRAFT. *Partnership under pressure: an assessment of the European Commission's conduct in the EPA negotiations*, 2007, 36p. www.acp-eu-trade.org/
- BOND (British Overseas NGOs for Development). *Europe in the world. Essays on EU foreign, security and development policies*. May 2003, 117p. www.bond.org.uk .
- BOND. *EU enlargement. Implications and opportunities for EU development cooperation*. Development Policy Briefing, February 2003, 5p.
- BOND. *Renewing Europe's role as a global development actor*. Submission to the Convention on the future of Europe, 2004, 4p.
- BOND. *International development and the new EU Reform Treaty*, January 2008, 4p.
- CIDSE (Coopération internationale pour le Développement er la Solidarité). *Development aid: compensation for injustice or instrument of justice?* CIDSE Workin paper on the Aid Effectiveness Agenda, 5 March 2008, 12p. www.cidse.org
- CIMADE (Comité Inter-Mouvements Auprès Des Évacués). *Politiques européennes en matière d'asile et d'immigration*, 10 juillet 2008. www.cimade.org/
- COMITE DE LIAISON DES ONG DE DEVELOPPEMENT AUPRES DE L'UNION EUROPEENNE. *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, juin 2002.
- CONCORD (Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement). *Révision de l'Accord de Cotonou : perte d'influence des ACP*. Texte du groupe de travail Cotonou de Concord, juillet 2004, 7p. www.concordeurope.org.
- CONCORD. *A development agenda for the new Europe. Concord elections manifesto*. 2004, 8p.
- CONCORD. *EU aid: genuine leadership or misleading figures? An independent analysis of European aid figures*, Joint European NGO briefing, April 3rd 2006.
- CONCORD. *Retenez vos applaudissements! Les gouvernements de l'UE risquent de ne pas tenir leurs engagements en matière d'aide*, avril 2007, 75p.
- CONCORD. *Rapport annuel 2007*, 2008, 59p.
- CONCORD. *Delivering better aid: an opportunity for European Union leadership in the fight against global poverty*, January 2008, 12p.
- CONCORD. *No time to waste: European governments behind schedule on aid quantity and quality*, May 2008, 29p.
- CONCORD. *L'Union européenne et sa responsabilité dans le monde*. Manifeste de CONCORD pour les élections parlementaires européennes de 2009, août 2008, 16p.
- CONCORD. *Lighten the load. In a time of crisis, European aid has never been more important*, May 2009, 52p.
- CONCORD. *Plan stratégique de CONCORD 2009-2015*, 2009, 9p.
- CONCORD. *Briefing sur les Accords de Partenariat Économique (APE)*, décembre 2009, 6p.

- CONCORD. *CONCORD position on EU institutional reforms*, September 2009, 3p.
- CONCORD. *Spotlight on Policy Coherence Report 2009*, October 2009, 44p.
- CONCORD. *Briefing sur la Cohérence des Politiques pour le Développement*, août 2009, 3p.
- CONCORD. *Aidwatch update: EU aid in jeopardy?*, December 2009, 8p.
- CONCORD. *The Revision of the Cotonou Partnership Agreement*, February 2010, 5p.
- COORDINAMENTO ITALIANO NETWORK INTERNAZIONALI (CINI). *Planning for good: lessons learnt on aid effectiveness from 6 EU donors*, February 2009, 64p.
- COORDINATION SUD, MEDECINS DU MONDE, HANDICAP INTERNATIONAL, COMITE PECO. *Pour une politique de coopération forte dans l'UE élargie*. Fiche de campagne pour les élections européennes 2004, 3p. www.coordinationsud.org/
- COORDINATION SUD. *2004: enjeux pour la coopération au développement européenne*, mai 2004, 2p.
- COORDINATION SUD. *L'aide publique française au développement et la politique de coopération au développement : État des lieux, analyses et propositions*, 2005, 180p.
- COORDINATION SUD. *Manifeste. Donnons un sens à L'Europe : solidaire et responsable*, 2008, 24p.
- COORDINATION SUD. *Paroles d'Européens : Les Français et la place de l'Europe dans le monde*. Sondage de l'Institut CSA, octobre 2008, 11p.
- COORDINATION SUD. *La programmation du 10ème Fonds européen de Développement en Afrique de l'Ouest. Vers une démocratisation des relations ACP/UE ?* Avril 2009, 226p.
- DEVELOPMENT GATEWAY. *Rapport annuel 2008. Relever les défis de l'information sur l'aide*, 2009, 26p. http://www.dgfoundation.org/
- EURODAD. *Finnish and German Presidencies 2006-2007 : implementation of commitments*. Eurodad Report, September 2006, 14p. http://www.eurodad.org/
- EUROSTEP (European Solidarity Towards Equal Participation of People). *Redifining Europe's role in the world. Development cooperation and external policy in a future Europe*. Bruxelles, december 2002, 4p. www.eurostep.org.
- EUROSTEP. *Europe's global responsibilities and the future of EU development cooperation*, 2003, 5p.
- EUROSTEP. *Nous décidons, vous vous l' « appropriez»*, 2006, 21p
- EUROSTEP. *Europe's global responsibility: the centrality of its development policy*, February 2008, 4p.
- INTERACTION. *The United States and the MDGs. US contributions to reducing global poverty : An assessment of the US and the Millennium Development Goals*, October 2008, 101p. http://www.interaction.org/
- INTERACTION. *Foreign Assistance Briefing Book : Progress report*. November 2009, 35p.
- OXFAM INTERNATIONAL. *Unequal partners : How EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs) could harm the development prospects of many of the world's poorest countries*. Oxfam Briefing Note, September 2006, 17p. www.oxfam.org
- OXFAM INTERNATIONAL. *Partnership or power play ? How Europe should bring development into its trade deals with ACP countries*, Oxfam Briefing Paper n°110, April 2008, 49p.
- OXFAM INTERNATIONAL, GREENPEACE. *Paying the climate bill. Media briefing on the European Commission's communication on climate finance and what's next in the countdown to Copenhagen*, 10/09/09, 4p.
- OXFAM INTERNATIONAL. *Climate shame : get back to the table. Initial analysis of the Copenhagen climate talks*, Oxfam Briefing note, 21/12/09, 13p.
- OXFAM NEW ZEALAND. *Slamming the door on development : Analysis of the EU's response to the Pacific's EPA negotiating proposals*, Oxfam background paper, December 2006, 12p. www.oxfam.org.nz/
- REALITY OF AID. *Rapport 2002. European Union: impact of reform unclear*. www.realityofaid.org
- SBILANCIAMOCI. *Libro bianco 2008 sulle politiche pubbliche di cooperazione allo sviluppo in Italia*, Dicembre 2008, 128p. www.sbilanciamoci.org
- TROCAIRE. *The Lisbon Treaty: an opportunity to strengthen EU relations with developing countries*, Briefing Paper, May 2008, 8p. www.trocaire.org

INSTITUTS DE RECHERCHE, CENTRES DE RÉFLEXION

ASIA EUROPE FOUNDATION http://esia.asef.org/
- HOLLAND Martin, CHABAN Natalia (eds). *The EU through the eyes of Asia: a comparative study of media perceptions and public opinion in 2006*, 2007, 17p.
- HOLLAND Martin, CHABAN Natalia, NOWAK Alojzy, RYAN Peter (eds). *The EU through the eyes of Asia. Media, public and elite perceptions in China, Japan, Korea, Singapore and Thailand*, 2007, 306p.
- HOLLAND Martin, CHABAN Natalia, RYAN Peter (eds). *The EU through the eyes of Asia, volume II: new cases, new findings*, 2009, 267p.

BURSON MARSTELLER. www.bmbrussels.be/
- *The definitive guide to lobbying the European institutions. Based on a survey of the European Parliament, the Council and the European Commission*, Spring 2005, 24p.
- *2009 Guide to effective lobbying in Europe* , October 2009, 48p.

CENTER OF EXCELLENCE IN FINANCE http://www.cef-see.org/
- *International Conference on "Development Assistance operators from the EU new member states: experiences, trends and challenges"* : *Final report*. Ljubljana, June 3-4 2008, 21p.

CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT http://www.cgdev.org/.
- *Commitment to Development Index*
- BARDER Owen. *Reforming development assistance: lessons from the UK experience*, Working Paper n°70, October 2005, 39p.
- BAZZI Samuel, HERRLING Sheila, STEWART Patrick. *Billions for war, Pennies for the poor: moving the President"s FY2008 Budget from hard power to smart power*, March 2007, 18p.
- BIRDSALL Nancy. *Seven deadly sins: reflections on donor failings*, Working Paper n°50, December 2004 (revised December 2005), 37p.
- ROODMAN David. *How do BRICs stack up ? Adding Brazil, Russia, India and China to the Environment component of the Commitment to Development Index*, Working Paper n°128, October 2007, 13p.
- SEVERINO Jean-Michel, RAY Olivier. *The end of ODA: death and rebirth of a global public policy*. Working Paper n°167, March 2009, 28p.

CENTRE FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT AND TRAINING www.wlv.ac.uk/cidt
- *Perceptions of the European Commission's development assistance at country level: a view from the field*, Reflections n°6, University of Wolverhampton, February 2005, 5p.

CENTER FOR EUROPEAN POLICY STUDIES (CEPS) www.ceps.be
- *Policy coherence for development in the EU Council: strategies for the way forward*. Brussels: CEPS, June 2006, 143p.
- BEHRENS Arno. *The financing of the Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund (GEEREF)*, Policy Brief n°190, June 2009, 4p.

CENTER FOR EUROPEAN REFORM (CER) http://www.cer.org.uk/
- WANLIN Aurore. *What future for EU development policy?,* Working paper, May 2007, 23p.

CENTRO STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE (CESPI) www.cespi.it
- *Gli italiani e l'aiuto allo sviluppo. I risultati delle principali indagini nazionali e internazionali.* Roma, rapporto Cespi di Albero Mazzali, 7.11.2006, 30p.

CENTRE D'ÉTUDES EUROPÉENNES DE SCIENCES-PO www.cee.sciences-po.fr/
- LAIDI Zaki. *Peut-on prendre la puissance européenne au sérieux?*,Cahiers Européens, 2005, n°5, 32p.

- LAIDI Zaki. *Les conséquences inattendues de la puissance européenne*, décembre 2007, 21p.
CENTRE DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (CRDI) http://www.crdi.ca/
- ROWLANDS Dane. *Emerging donors in international development assistance*, 2008, 22p.
DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES (DIIS) http://diis.dk/
- GRIMM Sven, LUNDSGAARDE Erik. *The future of European development cooperation: seeking global solutions or retracing a niche by 2020?,* Working Paper n°20, 2009, 12p.
DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK – GERMAN DEVELOPMENT INSTITUTE (DIE). http://www.die-gdi.de/
- *China's Africa policy: opportunity and challenge for European development*, Briefing paper, 4/2006.
- *Trilateral development cooperation with "new donors",* Briefing paper, 5/2007.
- BUCAR Maja, MARQUES Maria, MESIC Anja, PLIBERSEK Eva. *Towards a division of labour in European development cooperation: case studies*. Discussion paper, 11/2007, 59p.
- FURNESS Mark, MAKHAN Davina. *The Barroso II Commission: one small step for European development policy*, The Current Column, March 2010, 3p.
- GRIMM Sven. *Reform in the EU's aid architecture and management. The Commission is no longer the key problem. Let's turn to the system*, Discussion Paper, 11/2008, 50p.
- GRIMM Sven. *The reorganisation of EU foreign relations: what role for development policies within the European institutional setup?,* Briefing Paper 11/2009, 4p.
- MAKHAN Davina. *Linking EU trade and Development. Lessons from the ACP-EU trade negotiations on Economic Partenership Agreements*, Studies n°50, 2009, 204p.
- MANNING Richard. *The DAC as a central actor in development policy issues: experiences over the past four years*, *Discussion* paper, 7/2008, 25p.
- MÜRLE Holger. *Towards a division of labour in European development cooperation: operational options*. Discussion paper 6/2007, 81p.
- SCHMIDT Petra. *Budget support in the EC's development cooperation*. Studies 20, 2006, 148p.
EUROPEAN ASSOCIATION OF DEVELOPMENT RESEARCH AND TRAINING INSTITUTES (EADI), http://www.eadi-online.org/
- *The European Union and the South: a new era. The international responsibilities of an elarged EU*. Vienna: Diplomatic Academy, conference 3-4 november 2003.
- *Rapport de la 11ème Conférence Générale de l'EADI. Insécurité et développement: approches régionales et strategies politiques pour un monde interdependant*, septembre 2005, 49p.
- ENGBERG-PEDERSEN Lars. *Danish and EU development assistance: any possibilities for a division of labour?*. Presentation for the EADI 12th General Conference, Geneva, June 2008, 21p.
- MACKIE James, ROSSINI Céline. *En quoi la nouvelle donne européenne influencera-t-elle le développement? Les enjeux qui attendent les nouveaux responsables politiques de l'UE*, EADI En Bref, n°8, avril 2004, 8p.
- MAXWELL Simon. "Development research in Europe: towards an (All) Star Alliance?", *Eadi Newsletter*, 2001, n°3, 2p.
EUROPEAN COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (ECFR) http://www.ecfr.eu
- FOX John, GODEMENT François. *A power audit of EU-China relations*. ECFR, 2009, 115p.
- GOWAN Richard, BRANTNER Franziska. *A global force for human rights ? An audit of European power at the UN*. Policy Paper, September 2008, 80p.
- KORSKI Daniel. *Making Europe's voice louder*, 19 April 2008, 2p.
- KORSKI Daniel, GOWAN Richard. *Can the EU rebuild failing states ? A review of Europe's civilian capacities*, 2009, 99p.
- KRASTEV Ivan, LEONARD Mark. *New World Order : the balance of soft power and the rise of herbivorous powers*, Policy Brief, October 2007, 4p.
- SHAPIRO Jeremy, WITNEY Nick. *Towards a post-American Europe : a power audit of EU-US relations*, November 2009, 75p.

EDC2010 : EUROPEAN DEVELOPMENT COOPERATION 2010 www.edc2010.net/
- KALDOR Mary, GLASIUS Marlies. *EU security architecture in relation to security and development* , Discussion paper, 2006, 33p.
- SCHEIDHAUER Frit. *La coopération au développement de l'UE-l'autre politique de sécurité* ?
EDC2020 : EUROPEAN DEVELOPMENT COOPERATION 2020 www.edc2020.eu
- AKDENIZ Can. *In need of coherence : European development policies and the global economic crisis,* Opinion n°4, May 2009, 2p.
- GRIMM Sven, MAXWELL Simon, PESKETT Leo, YOUNGS Richard. *European development cooperation to 2020 : the issues*, Working Paper n°1, June 2008, 21p.
- GRIMM Sven. *European development cooperation to 2020- The EU as an answer to global challenges ?*, Briefing Paper n°1, August 2008, 4p.
- GRIMM Sven. *Africa-China-Europe trilateral cooperation : is Europe naïve ?* Opinion n°1, November 2008, 2p.
- GRIMM Sven. *2009- The year of Europe ? Yes we must !* Opinion n°3, January 2009, 2p.
- GRIMM Sven, HUMPHREY John, LUNDSGAARDE Erik, JOHN DE SOUSA Sarah-Lea. *European development cooperation to 2020- Challenges by new actors in international development.* Working Paper n°4, May 2009, 43p.
- PESKETT Leo, GRIST Natasha, HEDGER Merylyn, LENNARTZ-WALKER Tessa, SCHOLZ Imme. *Climate change challenges for EU development cooperation : emerging issues.* Working Paper n°3, January 2009, 23p.
EUROPEAN CENTRE FOR EUROPEAN DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT (ECDPM) www.ecdpm.org
- ECDPM. *Assessing trends in EC development policy : an independent review of the European Commission's external aid reform process*, Discussion paper 16, May 2000,
- ECDPM. *What role for member States in the reform of European development cooperation?*, 2001.
- ECDPM. *Report. Informal Senior officials meeting on the implications of the ratification of the Lisbon Treaty for EU development cooperation*, 16 September 2009, 10p.
- ECDPM, ICEI, ODI. *Assessment of the EC Development policy. DPS Study Report*, Final Report, 18 February 2005, 217p.
- BOSSUYT Jean, SHERRIFF Andrew. *What netxt for the Joint Africa-EU Strategy ? Perspectives on revitalising an innovative framework. A scoping paper,* Discussion Paper n°94, March 2010, 15p.
- FRISCH Dieter. *La politique de développement de l'Union européenne. Un regard personnel sur 50 ans de coopération internationale*, Rapport ECDPM 15, mars 2008, 86p.
- KOEB Eleonora. *A more politicial EU external action. Implications of the Treaty of Lisbon for EU's relations with developing countries*, In Brief n°21, June 2008, 16p.
- LAPORTE Geert. *As relações da UE com o mundo em desenvolvimento. A Parceria de Cotonou UE-ACP: modelo ou reliquia do pasado?,* Documento de reflexão 72, 2007, 10p.
-LOQUAI Christiane. *The Europeanisation of development cooperation: coordination, complementarity,coherence*, Working Paper n°13, October 1996.
- MACKIE James, AGGAD Faten, HOHMEISTER Henrike, TYWUSCHIK Veronika. *The end of an era? Challenges for ACP-EU relations in 2010*, Policy and Insights, n°1, December 2009, 16p.
- SHERRIFF Andrew. *Enhancing the EU response to children affected by armed conflict, with particular reference to development policy. Study for the Slovenian EU Presidency.* ECDPM Discussion Paper n°82, December 2007, 82p.
- SIMON Anne. *The new organization of the council of the European Union: setback or opportunity for EU development cooperation?* Discussion paper n°46, January 2003, 25p.
EUROPEAN DEVELOPMENT REPORT (ERD) http://erd.eui.eu/
- *Overcoming Fragility in Africa : Forging a new European Approach*, October 2009, 219p.
- BORZEL Tanja. *Transformative power Europe ? The EU promotion of good governance in areas of limited statehood.* Paper prepared for the ERD Workshop « Transforming political structures : security, institutions, and regional integration mechanisms', April 16-17 2009, 47p.

- BOURGUIGNON François, BÉNASSY-QUÉRÉ Agnès, DERCON Stefan, ESTACHE Antonio, GUNNING Jan, KANBUR Ravi, KLASEN Stephan, MAXWELL Simon, PLATTEAU Jean-Philippe, SPADARO Amedeo. *Millenium Development Goals at midpoint : where do we stand and where do we need to go ?,* Research paper for the European Report on Development, October 2008, 76p.
- TSCHIRGI Necla. *The security-politics-development nexus. The lessons of state-building in sub-saharan Africa.* Paper prepared for the ERD Workshop « Transforming political structures : security, institutions, and regional integration mechanisms', April 16-17 2009, 23p.
- VENNESSON Pascal, BÜGER Christian. *Security, development and the EU's development policy.* Paper prepared for the Conference « Moving towards the European Report on Development 2009 », Florence, 21-23 June 2009, 45p.

EUROPEAN POLICY CENTRE (EPC) www.epc.eu
- EUROPEAN POLICY CENTRE. *A review of EU development policy* , Issue paper n°36, 2005, 53p.
- LYNCH Dov. *Communicating Europe to the world : what public diplomacy for the EU ?* , EPC Working Paper n°21, November 2005, 38p.

EUROPEAN THINK-TANKS GROUP
- ODI, DIE, FRIDE, ECDPM. *New Challenges, New Beginnings – Next Steps in European Development Cooperation,* February 2010, 94p.

FONDATION POUR L'INNOVATION POLITIQUE http://www.fondapol.org/
- DEBRAT Jean-Michel. *Pour une politique européenne d'aide au développement*, Point de vue n°35, mai 2007, 4p.

FOREIGN POLICY CENTRE http://fpc.org.uk/
- FRISKE DE GOUVEAI Philip, PLUMRIDGE Hester. *European Infopolitik. Developing EU public diplomacy strategy*, November 2005, 55p.
- LEONARD Mark, STEAD Catherine, SMEWING Conrad. *Public diplomacy*, 2002, 101p.
- YOUNGS Richard (ed). *Global Europe: new terms of engagement*, 2005, 37p.

FUNDACION PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL DIALOGO EXTERIOR (FRIDE) http://www.fride.org/
- GRATIUS Susanne (ed). *IBSA: an international actor and partner for the EU?.* Working Paper n°63, July 2008, 40p.
- MEYER Stefan. *Towards a new effective multilateralism in Aid.* 2006, 6p.
- MEYER Stefan, SCHULZ Nils-Sjard. *From Paris to Accra: building the global governance of aid.* Development in Context n°16, August 2008, 15p.
- SCHULZ Nils-Sjard. *Division of labour among European donors: allotting the pie or committing to effectiveness?, May 2007,* 10p.
- SCHULZ Nils-Sjard. *International Division of Labour: a test case for the Partnership paradigm. Analytical framework and methodology for country studies.* Working Paper n°79, February 2009, 32p.
- SCHULZ Nils-Sjard. *Las políticas de desarrollo española. Obstáculos para el progreso.* Policy brief n°29, Enero 2010, 5p.
- YOUNGS Richard. *How will the financial crisis affect EU foreign policy?*, Policy Brief n°1, 2008, 5p.
- YOUNGS Richard (ed). *Is the European Union supporting democracy in the neighbourhood?*, 2008, 150p.

FRIENDS OF EUROPE www.friendsofeurope.org
- *Defining Europe's soft power,* Report on the Café Crossfire evening debate, 25 April 2006, 8p.
- *Should climate change alter development policy thinking?,* Development Policy Forum Launch Debate, 4 December 2007, 8p.
- *Policy spotlight with Gareth Thomas MP, Parliamentary Under-Secretary of State for the UK's DFID*, 31 March 2008, 10p.
- *L'aide au développement de l'UE entre-t-elle dans une nouvelle ère avec le Traité de Lisbonne?,* Rapport de la première table ronde Development Policy Forum, Bruxelles, 26 février 2008, 40p.

- *Comment les reporters perçoivent le monde de l'aide*. Rapport de fond du Development Policy Forum Novembre 2008, 54p.
- *Les médias: atout ou handicap pour le développement?* Débat du Development Policy Forum, Novembre 2008, 36p.
GARNET http://www.garnet-eu.org/
- BARONCELLI Eugenia. « Report on views from the World Bank », *in* LUCARELLI Sonia (dir). *Research report on the project : The external image of the European Union*, Garnet Series E-Book, 2008, p.491-538.
- BRANTNER Franziska. « Report on perceptions of the European Union at the United Nations », *in* LUCARELLI Sonia (dir). *Research report on the project : The external image of the European Union*, Garnet Series E-Book, 2008, p.452-490.
- CARTA Caterina. « Report on the Commission's diplomats and the EU international image », *in* LUCARELLI Sonia (dir). *Research report on the project : The external image of the European Union*, Garnet Series E-Book, 2007, p.303-324.
- CARTA Caterina. « Report on Delegates in Brussels », *in* LUCARELLI Sonia (dir). *Research report on the project : The external image of the European Union*, Garnet Series E-Book, 2008, p.410-451.
- FIORAMONTI Lorenzo. « Report on South Africa » *in* LUCARELLI Sonia (dir). *Research report on the project : The external image of the European Union*, Garnet Series E-Book, 2007, p.258-281.
- FIORAMONTI Lorenzo, LUCARELLI Sonia. « The EU viewed by the Others : drawing some conclusions » *in* LUCARELLI Sonia (dir). *Research report on the project : The external image of the European Union*, Garnet Series E-Book, 2007, p.324-344.
- HANAU SANTINI Ruth, TROMBETTA Lorenzo. « Lebanese perceptions of the European Union », *in* LUCARELLI Sonia (dir). *Research report on the project : The external image of the European Union*, Garnet Series E-Book, 2008, p.248-278.
- KAUFFMANN Marco, CHABAN Natalie. « Report on Japan », *in* LUCARELLI Sonia (dir). *Research report on the project : The external image of the European Union*, Garnet Series E-Book, 2007, p.222-257.
- LAIDI Zaki. *The normative Empire. The unintended consequences of European power*, Garnet Policy Brief n°6, February 2008, 10p.
- LUCARELLI Sonia (dir). *Research report on the project : The external image of the European Union*, Garnet Series E-Book, 2007, 344p.
- LUCARELLI Sonia (dir). *Research report on the project : The external image of the European Union, Phase two*, Garnet Series E-Book, 2008, 544p.
- PERUZZI Roberto, POLETTI Arlo, ZHANG Shuangquan. « Report on China », *in* LUCARELLI Sonia (dir). *Research report on the project : The external image of the European Union*, Garnet Series E-Book, 2007, p.147-179.
- POLETTI Arno. « Report on Brasil », *in* LUCARELLI Sonia (dir). *Research report on the project : The external image of the European Union*, Garnet Series E-Book, 2007, p.77-119.
- NASRALLAH Rami, SANTORO Simona. « Report on Palestine », *in* LUCARELLI Sonia (dir). *Research report on the project : The external image of the European Union, Phase two*, Garnet Series E-Book, 2008, p.p.154-214.
- SICURELLI Daniela. « The EU in the eyes of the African Union : a contested model and partner », *in* LUCARELLI Sonia (dir). *Research report on the project : The external image of the European Union, Phase two*, Garnet Series E-Book, 2008, p.p.358-386.
GERMAN MARSHALL FUND OF THE UNITED STATES http://www.gmfus.org/
- GMFUS. *Perspectives on trade and poverty reduction : Key findings 2007*, 40p.
- GMFUS. *Transatlantic Trends : Key findings 2009*, 2009, 32p.
- GMFUS. *Transtatlantic Trends Immigration : Key findings*, 2009, 33p.

GLOBESCAN www.globescan.com
- GLOBESCAN. *How the world sees Europe. The EU in a post-superpower world.* A 35 Nation Public Opinion Poll. Globescan, 2006.
GROUPE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ (GRIP) http://www.grip.org/
- SANTOPINTO Federico. *Le Traité de Lisbonne et l'action extérieure de l'Union européenne*, Les Rapports du GRIP, 2007, n°5, 24p.
GUTTMACHER INSTITUTE http://www.guttmacher.org/
- BAROT Sneha. *"Reclaiming the lead : restoring US leadership in global sexual and reproductive health policy", Policy Review*, Winter 2009, vol 12, n°1, p.12-17.
INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA) http://www.idea.int/
- FIORAMONTI Lorenzo. *African perceptions of the European Union: Assessing the work of the EU in the field of democracy promotion and peacekeping*, 2009, 16p.
INWENT http://www.inwent.org
- BAUM Alexander. "A stepchild of integration", *D+C*, October 2005.
- ENGEL Paul, KEIJZER Niels. "In risk of a two-speed Europe", *D+C Focus*, February 2008.
- INWENT. *"Unity in diversity. European development policy for the 21st century",* International Policy Dialogue Conference, Berlin, May 2000.
- INWENT. "EU Policymaking", *D+C Focus*, December 2005.
- LANCASTER Carol. "Too many voices", *D+C*, November 2004.
INSTITUT DE RECHERCHE ET DÉBAT SUR LA GOUVERNANCE (IRD) http://www.institut-gouvernance.org/
- MONTAGNER Maxime. *Stratégies et répertoires d'action des ONG lors des Journées européennes du Développement,* Note d'analyse, 2006.
- MONTAGNER Maxime. *Le concept de gouvernance dans les discours de la Commission européenne : quel apport européen aux débats internationaux sur la gouvernance dans les politiques de développement?*, Note d'analyse, 2006.
- VIELAJUS Martin. *L'aide publique au développement et la « gouvernance »,* Note d'analyse, 2007.
NOTRE EUROPE www.notre-europe.eu
- CHAMBON Nadège, JOUEN Marjorie. *L'identité européenne dans les textes et les politiques communautaires*, Études et Recherches, 2006, 9p,
OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (ODI) www.odi.org.uk/
- *Conference report. The Evolution of EU Development Cooperation : Taking the Change Agenda forward.* Whitehall Palace, 27-29 April 2009, 59p.
- BURALL Simon. *Multilateral donors: stakeholders perceptions revealed*, ODI Project Briefing, n°1, September 2007.
- GAVAS Michaela. *The evolution of EU development cooperation: Taking the change agenda forward*, Conference Paper, April 20th 2009, 25p.
- GAVAS Michaela, MAXWELL Simon. *Options for architectural reform in European development cooperation*, ODI Policy Brief, July 2009, 11p.
- GRIMM Sven. *What scenario for the future?* Briefing Paper, "European Development Cooperation to 2010", January 2004.
- GRIMM Sven. *International development and foreign policy.* Briefing Paper, "European Development Cooperation to 2010", January 2004.
- GRIMM Sven, GILLSON Ian. *EU trade partnerships with developing countries.* Briefing Paper, "European Development Cooperation to 2010", April 2004.
- GRIMM Sven, WOLL Bettina. *Political partnership with the South,* Briefing Paper, "European Development Cooperation to 2010", May 2004.
- GRIMM Sven. *Aid disbursement and effectiveness*, Briefing Paper, "European Development Cooperation to 2010", July 2004.

- GRIMM Sven. *The institutionnal architecture*. Briefing Paper, "European Development Cooperation to 2010", July 2004.
- GRIMM Sven, HARMER Adele. *Diversity in donorship: the changing landscape of official humanitarian aid. Aid donorship in Central Europe*, HPG Background Paper, September 2005, 30p.
- HARMER Adele, COTTERRELL Lin. *Diversity in donorship: the changing landscape of official humanitarian aid,* HPG Research Report 20, September 2005, 51p.
- MAXWELL Simon, ENGEL Paul. *Coopération au développement de l'UE à l'horizon 2010*, Document de réflexion n°48, mai 2003.
- MAXWELL Simon, ROGERSON Andrew, GRIMM Sven, LEITERITZ Ralf. *Revising the EU development policy: issues and options*, May 2004, 29p.
- MAXWELL Simon. *Where Europe stands in the new aid architecture and why we need a new €5bn European MDG fund*, Opinion, June 2006.
- MAXWELL Simon. *Dealing with the crisis: here comes the EU*, Blog, April 21st 2009.
- PORTER Gareth, BIRD Neil, KAUR Nanki, PESKETT Leo. *New finance for climate change and the environment*. Study commissioned by the WWF and the Heinrich Böll Stiftung, July 2008, 60p.
- ROCHA MENOCAL Alina, HANDLEY Geoff, GRAVES Sue. *How effective is EU aid on the ground? A comparative assessment of EU assistance in Cambodia, Mozambique and Peru, and lessons learned.* Synthesis report, September 2007, 151p.
- ROCHA MENOCAL Alina. *How effective is European Commission aid on the ground?,* ODI Project Briefing, n°13, June 2008.

OPEN EUROPE www.openeurope.org.uk
- OPEN EUROPE. *EU aid: is it effective?,* May 2007, 44p.

OXFORD CLIMATE POLICY http://www.oxfordclimatepolicy.org/
- MÜLLER Benito, HÖHNE Niklas, ELLERMANN Christian. *Differentiating (historic) responsibilities for climate change*, october 2007, 24p

QUEL FUTUR POUR L'AIDE COMMUNAUTAIRE ? [ECDPM, ACTIONAID INTERNATIONAL] http://weca-aide-ce.eu/
- QUEL FUTUR POUR L'AIDE COMMUNAUTAIRE ? *Note d'information : le Traité de Lisbonne*, 2008, 8p.
- QUEL FUTUR POUR L'AIDE COMMUNAUTAIRE ? *Note d'information : le Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail*, 2008, 8p.

SOCIETY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (SID). www.sidint.org
- SID. *Will Europe make a difference? Future of the European Development Policy,* Briefing Session Report, Brussels: 1 September 2005.

SOUTH AFRICAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS. www.saiia.org.za/
- ALVES Phil, DRAPER Peter, KHUMALO Nkululeko. *Africa's challenges in international trade and regional integration : what role for Europe ?*, SAIIA Occasional paper n°32, May 2009, 20p.
- ISLAM Shada. *'Strategic partnerships' : the European Union's quest for global clout*, SAIIA Occasional paper n°33 May 2009, 12p.

SOUTH CENTRE http://www.southcentre.org/
- KHOR Martin. *Copenhagen and after*, Climate Policy Brief, n°2, 27 December 2009, 4p.

SWEDISH INSTITUTE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES http://www.sieps.se/
- ELGSTRÖM Ole. *Lead or foot-dragger ? Perceptions of the European Union in multilateral international negotations*, 2006, 47p.

THE TRANSFORMATIVE POWER OF EUROPE www.transformeurope.eu
- BÖRZEL Tanja. *The transformative power of Europe reloaded. The limits of external europanization.* Working Paper n°11, February 2010, 31p.
- BÖRZEL Tanja, RISSE Thomas. *Diffusing (inter-)regionalism. The EU as a model of regional integration*, Working Paper n°7, September 2009, 27p.

CONFÉRENCES

- AFD/EUDN (European Development Research Network). *Financing for development : what are the chalenges in expanding aid flows ?* Paris, December 14th 2005.
- CONSEIL D'ÉTAT. *Les administrations nationales et l'Union européenne*. Paris, 12 octobre 2007.
- EADI. *11th EADI General Conference : Insecurity and development*. Bonn, 21-24 September 2005.
- EGMONT ROYAL INSTITUTE FOR INTERNATIONAL RELATIONS, GRIP (Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité). *L'Europe, puissance tranquille ? Rôle et identité sur la scène mondiale*. Bruxelles, 4-5 mai 2006.
- EGMONT ROYAL INSTITUTE FOR INTERNATIONAL RELATIONS, UNITED NATIONS UNIVERSITY, COLLEGE OF EUROPE. *The power of Europe. Affirming the EU as a global actor*. Brussels, 7-8 May 2009.
- EUR-IFRI. «Any room for soft EU between hegemonic USA and rising China ? ». *Les Mardis d'EUR-IFRI, Déjeuner-débat avec Robert Cooper*. Bruxelles, 28 mars 2006.
- EUR-IFRI. « L'Europe, en panne de projet ? », *Les Mardis d'EUR-IFRI, Déjeuner-débat avec Louis Michel*. Bruxelles, 18 juillet 2006.
- EUR-IFRI. « Concluding the Doha Round», *Les Mardis d'EUR-IFRI, Déjeuner-débat avec Peter Mandelson*. Bruxelles, 25 avril 2006.
- EUROPEAN PARLIAMENT. *Winners and losers of the WTO Doha Round*. Brussels, 29 June 2006.
- EUROPEAN POLICY CENTRE. *Promoting good governance through aid : transatlantic experiences*. Brussels, 6 April 2006.
-EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE. *The European Union in the world*. Workshop organized by Professors Cremona and Vennesson, Florence , 26 March 2010.
- *Journées européennes du Développement*. Bruxelles, 13-17 novembre 2006.
- MAISON DE L'EUROPE DE PARIS. *Quelle Europe du développement ? Complémentarités, cohérences, territoires*. Paris, 24 novembre 2006.
- ODI. *Challenging development : will climate change hold back poverty reduction ?* London, 19 January 2009.
- ODI. *The evolution of European Development Cooperation : taking the change agenda forward*. London, 29 April 2009.
- SCIENCES-PO, IDDRI, SIPA. *Emerging Powers in Global Governance : New challenges and policy options*. Paris, 6-7 July 2007.
- SEI (Section d'Études internationales de l'Association française de sciences politique). *Les politiques publiques internationales*. Paris, 21-22 avril 2005.
- UNITED NATIONS UNIVERSITY. *3rd GARNET PhD School : EU Political multilateralism and interactions with the UN*. Bruges, 11-14 December 2006.
- WORLD BANK. *Wolrd Bank Brussels Presentation of the World Bank/IMF Global Monitoring Report*. Brussels, 7 June 2006.

MÉDIAS

PRESSE : ARTICLES, OPINIONS, PRESSE EN LIGNE

- « Robin Cook's speech on the government's ethical foreign policy », *The Guardian,* 12/05/97.
- « Special Report : Wobbly legs. Europe's tentative steps into the big wide world », *The Broker Online,* Issue 8, June 2008, p.11-19. http://www.thebrokeronline.eu/
- « L'Afrique débat du réchauffement climatique à Ouagadougou », *Jeune Afrique*, 08/10/09.
- « Europe questions 'Official Development Aid' : Interview with Romain Philippe, Policy Coherence for Development Office at Concord », *Mondiaal Nieuws*, 17/09/09, http://www.mo.be
- « Europe questions 'Official Development Aid' (OECD reaction) : Interview with Andrew Mold, senior economist and Head of the Finance for Development Unit at the OECD Development Centre in Paris », *Mondiaal Nieuws*, 17/09/09.
- « Europe doen't question 'Official Development Aid' : Interview with Karel de Gucht, EU Commissioner for Development », *Mondiaal Nieuws*, 17/09/09.
- « Tremblement de terre à Haïti : l'Europe en quête de visibilité », *Euronews*, 20/01/10.
- « Haïti : le Parlement européen veut une Europe plus visible », *Euronews,* 20/01/10.
- « EU struggles to 'fly the flag' in Haïti », *Euractiv*, 20/01/10 http://www.euractiv.com/
- ADAM David. « Gordon Brown puts $100bn price tag on climate adaptation », *The Guardian*, 26/06/09.
- AGAZZI Isolda. "Trade: NGOs welcome EU's vow not to push Africa into EPAs", *Inter Press Service Agency,* 09/10/09.
- BEESLEY Arthur. « Copenhagen debacle brings home limits of EU's influence », *Irish Times*, 05/01/10.
- BILAL Sanoussi, STEVENS Chris, MEYN Mareike, MORAGO Luis. "Doubt over EU development credentials", *Financial Times*, 17/10/07.
- BONDEVIK MAGNE Karl [RASMUSSEN Andres, JUNKER Jean-Claude, KOK Wim, PERSSON Goran]. « Official development aid : the rich countries will have to do better », *International Herald Tribune,* 21/03/02.
- BOREINSTEIN Seth, SATTER Raphaël. « Europe feels left out in the cold on climate deal », *Associated Press*, 22/12/09.
- CASTLE Stephen. "Europe to fund US abortion shortfall", *The Independent*, 05/02/01.
- CHIRAC Jacques. "Europe needs strength and solidarity", *Financial Times*, 26/10/05.
- COLONNA Catherine, LA MALFA Giorgio, NAVARRO Alberto. "Portes ouvertes sur l'Afrique", *Libération*, 21/10/05.
- GARMAN Joss. "Copenhagen, historic failure that will live in infamy", *The Independent*, 20/12/09.
- GARTON ASH Timothy. " We know what Europe is for, but what is it against these days?", *The Independent*, 20/12/01.
- GOLDIROVA Renata. "The EU: a model impossible to export?", *EU Observer*, 22/03/07.
- KANTER James. « EU blames others for 'great failure' on climate », *New York Times*, 23/12/09.
- KHOR Martin, « Blame Denmark, not China, for Copenhagen failure », *The Guardian*, 28/12/09
- LAIDI Zaki. « Le messianisme européen en échec », *Le Monde*, 11/01/10.
- LE HIR Pierre. "Copenhague a accouché d'une souris, et elle n'est même pas verte", *Le Monde*, 19/12/09.

- LOSSON Christian. " Louis Michel, Commissaire européen au développement, veut relancer l'aide au Sud: "Les pays riches ont vécu en se regardant le nombril" ", *Libération*, 9/06/05.
- LYNAS Mark. « How do I know China wrecked the Copenhagen deal ? I was in the room », *The Guardian*, 22/12/09.
- LYNCH Colum. "US wants change in UN agreement", *Washington Post*, 25/08/05.
- MAXWELL Simon, DEBRAT Jean-Michel. "The recession's storm holds a silver lining for development cooperation", *Europe's World*, Spring 2009. http://www.europesworld.org/
- MAXWELL Simon, SCHORI Pierre, MESSNER Dirk, ENGEL Paul. « Europe : the world awaits », *Europe's World*, 30/10/2009. http://www.europesworld.org/
- MICHEL Louis (entretien). "L'Europe, premier contributeur pour l'aide au développement", *La Croix*, 30/06/05.
- MILIBAND Ed, « The road from Copenhagen », *The Guardian*, 20/12/09
- MORAVCSIK Andrew. "The quiet superpower", *Newsweek*, 17 June 2002.
- NAIM Moises. "Rogue aid", *Foreign Policy*, March/April 2007.
- PATTEN Chris. "Free for all", *The Guardian*, 19/09/08.
- PAWLAK Justyna. « Sweden says Copenhagen summit a 'great failure', » *Reuters*, 22/12/09.
- PEEL Quentin. "White man's burden-sharing", *Financial Times*, 11/03/99.
- PHAKATHI Mantoe. « Zenawi stands alone in Copenhagen », 17/12/09, http://allafrica.com/
- PHILLIPS Leigh. « Africa lowers climate cash demands to boost Copenhagen deal chances », *EU Observer*, 17/12/09, http://euobserver.com/
- PINZLER Petra. "Brüssel lässt hungern", *Die Zeit*, 13/02/03.
- POWELL Colin. "L'aide au développement des pays pauvres, une obligation morale", *Le Monde*, 7/01/05.
- QUATREMER Jean. *Copenhague : les Vingt-sept mettent la main au portefeuille*, 12/12/09. http://bruxelles.blogs.liberation.fr/
- QUATREMER Jean. « Ashton ne répond plus au téléphone européen après 20h », *Les Coulisses de Bruxelles*, 26/01/10.
- QUATREMER Jean. « Bras de fer autour de la diplomatie européenne », *Les Coulisses de Bruxelles*, 26/02/10.
- RETTMAN Andrew. « New EU States make bid for more diplomatic clout », *EU Observer*, 10/03/10. http://euobserver.com/
- RICARD Philippe. « En Europe, première critiques contre Catherine Ashton à l'occasion du séisme en Haïti », *Le Monde*, 22/01/10
- SAVILL Annika, BEVINS Anthony. "Major acclaims subsidiarity", *The Independent*, 02/07/92.
- SEVERINO Jean-Michel. "AFD: de la justice sociale globale", *Le Monde*, 30/05/2003.
- SEVERINO Jean-Michel, FONTAINE VIVE Phillipe de. "Rendre plus cohérente l'aide européenne au développement", *La Tribune*, 16/03/06.
- SEVERINO Jean-Michel. « Il est urgent que l'Europe développe une vision planétaire », *Le Figaro*, 23/06/09.
- SHIKWATI James. « For God's sake, please stop the aid ! », *Spiegel*, 07/04/05.
- SHORT Clare, WIECZOREK-ZEUL Heidemarie, JOSSELIN Charles. « Notre coopération avec les pays en voie de développement peut être optimisée. Il faut améliorer l'aide européenne », *Libération*, 26/02/99.
- SHORT Clare. « Aid that doesn't help : the European Commission must improve its programmes quickly- or leave member states do the job », *Financial Times*, 23/06/00.
- SHORT Clare. « Reform of EU aid programme is overdue », *The Guardian*, 29/07/02.
- STER Babette. « Américains et Européens divergent sur la fracture mondiale », *Le Monde*, 20/03/02.
- VAN HAM Peter. « I heart Europe », *Foreign Policy*, November 2005.

- VERHOFSTATD Guy. « L'Europe risque de devenir la Suisse du monde », *Le Soir*, 23/12/09.
- VOGEL Toby. *Turf wars may delay EEAS*, European Voice, 04/03/10.
- VOGEL Toby. *Turf wars continue over EU's diplomatic corps*, 11/03/10.
- WADE Abdoulaye. « Contre les APE, je propose les APD », *Le Monde*, 19/11/07.
- WATERFIELD Bruno. « Haiti earthquake : Lady Ashton under fire over EU 'visibility' », *Telegraph*, 22/01/10

DOSSIERS DE PRESSE DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

Les dossiers de presse suivants ont été dépouillés. Les références des articles cités figurent dans le corps du texte.

- Conseil des ministres (1961). 5 tomes. 9.215/251 C5.
- Élargissement de l'Europe communautaire (1960-). 10 tomes. 9.215/21
- Relations de l'Espagne avec l'Europe communautaire (1957-2004), 3 tomes. 251C
- Relations du Portugal avec l'Europe communautaire (1962-). 251C
- Relations entre l'Europe communautaire et l'Afrique (1969-), 9.215/213
- Relations entre l'Europe communautaire et l'Amérique latine (1974-). 9.215/214/2
- Relations entre l'Europe communautaire et les pays d'Asie (1959-). 9.215/252
- Relations économiques entre l'Europe communautaire et les pays en développement : Convention de Yaoundé, Accords de Lomé., Accord de Cotonou (1963-), 3 tomes. 9.215/257
- Relations économiques entre l'Europe communautaire et l'Afrique: Fonds européen de développement (1958-). 5 tomes. 9.215/253

TRAVAUX UNIVERSITAIRES

MÉMOIRES

- BEAUNE Clément. *Un membre fondateur face à la nouvelle Union. Comment la France perçoit-elle et promeut-elle son influence dans l'Union européenne élargie ?* Mémoire pour le Diplôme d'Études Européennes Approfondies, Collège d'Europe, Bruges, dir. Robert Ladrech, 2005, 79p.
- BERGAMASCHI Isaline. *Do institutions matter ?: impacts de la réforme du dispositif institutionnel de 1998 sur la politique de coopération en France.* Mémoire pour l'obtention du DEA en Relations internationales, IEP Paris, dir. Samy Cohen, 2005, 147p.
- BERTOLISSI Paola. *Les problèmes de la mise en œuvre d'une coordination entre l'UE et les États Membres dans le domaine de la politique de coopération au développement.* Mémoire pour le Diplôme d'Études Européennes Approfondies, Collège d'Europe, Bruges, dir. Joerg Monar, 1995, 69p.
- BOST Delphine. *L'article 130U : un pas vers une politique commune de coopération au développement ?* Mémoire pour le Diplôme d'Études Européennes Approfondies, Collège d'Europe, Bruges, dir. W.Wessels, 1995, 69p.
- BUÉ Charlotte. *Usages du bilatéralisme et du multilatéralisme dans les politiques d'aide publique au développement de la France et de l'Italie.* Mémoire pour l'obtention du DEA en Relations Internationales, IEP Paris, dir. Guillaume Devin, 2004, 123p.

- EDMUNDS Sian. *The Europeanisation of development policy and the Europeanisation of British development policy and machinery*. Thesis for the Master of European Studies, College of Europe, Bruges, dir. Éric Philippart, 2001, 64p.
- POPOVIC Goran. *Securitization of EU Development policy. To what extent has the EU development policy become securitized in the post 9/11 environment ?* Lund University, dir. Ole Elgström, 2007, 48p.
- SOURD Roland Pierre. *La réforme de la gestion de l'aide extérieure de l'Union européenne*. Mémoire de validation du Cycle Supérieur d'Etudes européennes, 2001-2002, IEP Paris. *Cahiers européens de Sciences-po,* n°5, 2002.
- TRUILLÉ-BAURENS Stéphanie. *La redéfinition du référentiel de la politique européenne de coopération au développement. Analyse cognitive de l'évolution de l'influence française*. Mémoire pour le Diplôme d'Études Europeéennes Approfondies, Collège d'Europe, Bruges, dir. Olivier Costa, 2001, 83p.
- TUTTON Davinia. *The Treaty establishing a Constitution for Europe and Policy Coherence for Development : the European Union on its way to being a cohesive international actor ?* Thesis for the Master of European Studies, College of Europe, Bruges, dir. W.Wessels, 2005, 95p.

THÈSES

- CHIKHI Djamila. *Pratique et contenu de la politique étrangère d'une puissance moyenne. Le cas de l'Espagne dans les années 90*. Thèse pour l'obtention du doctorat de Science Politique, Toulouse I, dir. Bernard Labatut, 2003, 598p.
- CLAEYS Anne-Sophie. *La France et la « politique africaine de l'Europe » 1957-2002*. Thèse pour l'obtention du doctorat de Science Politique, IEP Bordeaux, dir. Daniel BACH, 2004, 489p.
- DELCOUR Laure. *Une politique publique européenne hors du cadre communautaire, le programme Tacis d'assistance technique à la Russie 1990-1998*. Thèse pour l'obtention du doctorat de Science Politique, IEP Paris, dir. Hélène Carrère d'Encausse, 2000, 799p.
- FORET François. *L'Europe en représentations : éléments pour une analyse de la politique symbolique de l'Union européenne*. Thèse pour l'obtention du doctorat de Science Politique, Université Paris I, dir. Philippe Braud, 2001, 405p.
- HELLY Damien. *L'action extérieure de l'Union européenne dans le Caucase du Sud 1992-2002. Modes d'action, influence et légitimité*. Thèse pour l'obtention du doctorat de Science Politique, IEP Paris, dir. Christian Lequesne, 2003, 775p.
- JACQUOT Sophie. *L'action publique communautaire et ses instruments. La politique d'égalité entre les femmes et les hommes à l'épreuve du gender mainstreaming*. Thèse pour l'obtention du doctorat de Science Politique, IEP Paris, dir. Pierre Muller, 2006, 672p.
- LARUE Thomas. *Agents in Brussels. Delegations and democracy in the European Union*. Doctoral thesis, Department of Political Science, Umea University, 2006, 393p.
- MEIMON Julien. *En quête de légitimité, le ministère de la Coopération (1959-1999)*. Thèse pour l'obtention du doctorat de Science Politique, Université du droit et de la santé de Lille, dir. Johanna Siméant, 2008, 543p.
- MIGANI Guia. *La Francia e l'Africa sub-sahariana, 1957-1963 : storia di una decolonizzazione fra ideali eurafricani e politica di potenza*. Dottorato di ricerca, Storia delle relazioni internazionali, Università degli Studi di Firenze/IEP Paris, dir. Antonio Varsori et Maurice Vaisse, 2004, 516p.
- NICAISE Natacha. *La construction européenne et les « pays en voie de développement ». Politiques de communication, générosité et identité(s)*. Thèse de doctorat en Anthropologie sociale, Université Fédérale de Rio de Janeiro, dir. Antonio de Souza Lima, 2007, 246p.
- SANCHEZ SALGADO Rosa. *L'européanisation de la société civile : les associations d'intérêt général face à l'Europe*. Thèse pour l'obtention du doctorat de Science Politique, IEP Paris, dir. Renaud Dehousse, 2006, 426p.
- SUVARIEROL Semin. *Beyond the myth of nationality : a study on the networks of European Commission officials*. Doctoral Thesis, Utrecht University, 2007, 215p.

RESSOURCES EN LIGNE

SITES INSTITUTIONNELS

ÉTATS MEMBRES

Allemagne
Agence de la coopération technique GTZ : http://www.gtz.de/
Banque pour la reconstruction KfW : http://www.kfw.de/
Federal Ministry for Economic Cooperation and Development : www.bmz.de
Permanent Representation to the EU : www.eu-vertretung.de
Autriche
Austrian Development Agency : http://www.ada.gv.at/
Austrian Foreign Ministry : http://www.bmeia.gv.at/
Permanent Representation to the EU : www.bmeia.gv.at/en/austrian-mission/brussels.html
Belgique
Agence belge de coopération au développement : http://www.btcctb.org/
Direction générale de la coopération au développement : http://www.dgcd.be/
Représentation permanente auprès de l'UE : http://www.diplomatie.be/belgoeurop/
Bulgarie
Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Bulgaria : http://www.mfa.bg/
Permanent Representation to the EU : http://www.mfa.bg/brussels-eu/
Chypre
Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Cyprus : http://www.mfa.gov.cy/
Danemark
Ministry of Foreign Affairs of Denmark/DANIDA : http://um.dk/
Aid Management Guidelines : http://www.amg.um.dk/
Permanent Representation to the EU : http://www.eurepraesentationen.um.dk/
Espagne
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarollo: www.aecid.es/
Ministerio de Asuntos exteriores y de Cooperación : http://www.maec.es/
Représentation permanente auprès de l'UE : http://www.es-ue.org/
Estonie
Ministry of Foreign Affairs of Estonia : http://www.vm.ee/
Permanent Representation to the EU : http://www.eu.estemb.be/eng
Finlande
Ministry for Foreign Affairs of Finland : http://formin.finland.fi/
Représentation permanente auprès de l'UE : http://www.finland.eu/
France
Agence française de Développement : http://www.afd.fr/
Ministère des Affaires étrangères et européennes : http://www.diplomatie.gouv.fr/
Secrétariat général des Affaires européennes : http://www.sgae.gouv.fr/
Représentation permanente auprès de l'UE : http://rpfrance.eu/

Grèce
Ministère des Affaires étrangères de la Grèce : www.mfa.gr/
Hellenic Aid : http://www.hellenicaid.gr/
Permanent Representation to the EU : www.greekembassy-press.be
Hongrie
Hungarian International Development Agency: http://en.hunida.hu/
Ministry for Foreign Affairs of the Republic of Hungary : http://www.mfa.gov.hu/
Représentation permanente auprès de l'UE : http://www.hunrep.be/
Irlande
Department of Foreign Affairs : http://foreignaffairs.gov.ie/
Irish Aid : http://www.irishaid.gov.ie/
Italie
Cooperazione Italiana allo Sviluppo : www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it
Ministero degli Affari Esteri : http://www.esteri.it/
Représentation permanente auprès de l'UE : http://www.italiaue.org/
Lettonie
Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia : http://www.mfa.gov.lv/
Permanent Representation to the EU : http://www.am.gov.lv/en/brussels/
Lituanie
Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Lithuania : http://www.urm.lt/
Permanent Representation to the EU : http://www.eurep.mfa.lt/
Luxembourg
Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement : http://www.lux-development.lu/
Ministère des Affaires étrangères Luxembourg : http://www.mae.lu/
Malte
Ministry of Foreign Affairs of Malta : http://www.mfa.gov.mt/
Pays-Bas
Ministry of Foreign Affairs of The Netherlands : http://www.minbuza.nl/
Représentation permanente auprès de l'UE : http://www.mfa.nl/bre-fr/
Pologne
Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland : http://www.mfa.gov.pl/
Polish Aid : http://www.polishaid.gov.pl/
Permanent Representation to the EU : http://www.brukselaeu.polemb.net/
Portugal
Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento : http://www.ipad.mne.gov.pt/
Ministério dos Negócios Estrangeiros : http://www.mne.gov.pt/
Permanent Representation to the EU : http://www.reper-portugal.be/
République tchèque
Czech Development Agency : http://www.rozvojovestredisko.cz/
Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic : http://www.mzv.cz/
Permanent Representation to the EU : http://www.mfa.cz/missionEU
Roumanie
Ministère des Affaires étrangères de la Roumanie : http://www.mae.ro/
Assistance for Development official website : http://www.aod.ro/
Représentation permanente auprès de l'UE : http://www.ue.mae.ro/
Royaume-Uni
Department for International Development : www.dfid.gov.uk/
Permanent Representation to the EU : http://www.ukrep.be/
Slovénie
Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia : http://www.mzz.gov.si

Permanent Representation to the EU : http://brussels.representation.si/
Slovaquie
Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic : http://www.mzv.sk
Slovak Aid : http://www.slovakaid.mfa.sk/
Permanent Representation to the EU : http://www.eubrussels.mfa.sk
Suède
Ministry for Foreign Affairs of Sweden : http://www.sweden.gov.se/sb/d/2059
Swedish International Cooperation Development Agency : http://sida.se/
Permanent Representation to the EU : http://www.sweden.gov.se/sb/d/2250

UNION EUROPÉENNE

Institutions européennes
Commission européenne : http://ec.europa.eu/
DG Développement : http://ec.europa.eu/development/
DG RELEX : http://ec.europa.eu/external_relations/
EuropeAid : http://ec.europa.eu/europeaid/
Conseil de l'Union européenne : http://ue.eu.int/
Parlement européen : http://www.europarl.europa.eu/
Commission DEVE: http://www.europarl.europa.eu/committees/deve_home_fr.htm
Informations générales
Annuaire officiel de l'Union européenne : http://europa.eu/whoiswho/
Droit de l'Union européenne (Eur-Lex) : http://eur-lex.europa.eu/
Synthèse de la législation de l'Union (SCAD Plus) : http://europa.eu/scadplus/
Suivi des procédures interinstitutionnelles : http://ec.europa.eu/prelex/
Politique de développement : plateformes européennes
Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale : http://www.charte-coop-gouvernancelocale.eu/
European Development Days : http://www.eudevdays.eu/
EU Donor Atlas 2008 : http://development.donoratlas.eu/
European Network of Implementing Development Agencies : http://eunida.eu/
Joint Donors' competence development network : http://www.train4dev.net/
Practitioners network for European development cooperation : www.dev-practitioners.eu/
Private sector European development finance : http://www.edfi.be/
Three Cs Initiative : http://www.three-cs.net/
Initiatives UE-Afrique
Africa and Europe in Partnership : http://africa-eu-partnership.org/
EU-Africa Infrastructure Trust Fund : http://eu-africa-infrastructure-tf.net/
News and resources on the Joint Africa-EU Strategy : http://europafrica.net/
Initiatives européennes de coordination de l'aide
EU Blue Book on EU Development Cooperation activities in Cambodia 2009 : http://www.delkhm.ec.europa.eu/en/publications/
EU Blue Book on EU Development Cooperation activities in Ethiopia 2008 : www.deleth.ec.europa.eu/bluebook/
EU Bluebook on European Union Development Cooperation activities in Indonesia 2006 : http://www.delidn.ec.europa.eu/en/special/bluebook.htm
EU Blue Book on European Union Development Cooperation activities in Nicaragua 2007 : http://nic.odadata.eu/bluebook/2007
EU Blue Book on European Union Development Cooperation activities in Nicaragua 2008 : http://nic.odadata.eu/bluebook/2008
EU Blue Book on European Union Development Cooperation activities in Pakistan 2008:

http://www.delpak.ec.europa.eu/
EU Blue Book on EU Development Cooperation activities in Vietnam 2009 :
http://www.delvnm.ec.europa.eu/eu_vn_relations/development_coo/publications.htm
ODAMOZ (*Official Development Assistance to Mozambique Database)* : http://www.odamoz.org.mz/
ODANIC (*Official Development Assistance to Nicaragua Database*) : http://nic.odadata.eu/

AUTRES

Bailleurs bilatéraux
Agence canadienne de Développement international : http://www.acdi-cida.gc.ca/
Agência Brasileira de Cooperação : http://www.abc.gov.br
Direction du développement et de la coopération suisse : http://www.sdc.admin.ch/
China Department of Aid to Foreign countries : http://yws2.mofcom.gv.cn/
Indian Ministry of External Affairs : http://meaindia.nic.in/
Israel Centre for International Development Cooperation (Mashav) : http://mashav.mfa.gov.il/
Norwegian Agency for Development Cooperation : http://www.norad.no/
South African Department for Foreign Affairs : http://www.dfa.gov.za/
Turkish International Cooperation and Development Agency : http://www.tika.gov.tr/
United States Agency for International Development : http://www.usaid.gov/
Organisations internationales
Banque Mondiale : http://www.worldbank.org/
Fonds Monétaire International : http://www.imf.org
Organisation de la Coopération et du Développement Économique : http://www.oecd.org/
Comité d'Aide au Développement de l'OCDE : http://www.oecd.org/cad
Organisation des Nations Unies : http://un.org/
ONU Bruxelles : http://www.unbrussels.org/
Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) : http://www.undp.org/
Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques : http://unfccc.int/
PNUD : Emerging donors programme: http://europeandcis.undp.org/
Statistiques du CAD : www.oecd.org/dac/stats/idsonline
United Nations Development Group (UNDG) : http://www.undg.org/
Organisations régionales et institutions financières des pays en développement
Asian Development Bank (ADB) : http://www.adb.org/
Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN): www.aseansec.org/
Banque africaine de Développement (BAD) : http://www.afdb.org/
Banque interaméricaine de Développement (BID) : http://www.iadb.org/
Islamic Development Bank : http://www.isdb.org/
MERCOSUR : http://www.mercosur.int/
Secrétariat ACP : http://www.acpsec.org/
Union africaine : http://www.africa-union.org/
Plateformes internationales
Accra High Level Forum on Aid effectiveness : http://www.accrahlf.net/
Aid Effectiveness Portal : http://www.aideffectiveness.org/
Aid Harmonization and Alignement : http://www.aidharmonization.org/
Aid Management Platform : http://amp.developmentgateway.org/
International aid transparency initiative : http://aidtransparency.net/
Managing for Development Results : http://www.mfdr.org/
Multilateral Organization Performance Assessment Network : http://www.mopanonline.org

ACTIVISME, RÉFLEXION, INFORMATION

ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES

Réseaux, plateformes
ACP-EU Trade : http://www.acp-eu-trade.org/
British Overseas NGOs for Development : http://www.bond.org.uk/
Confédération européenne des ONG de Développement : http://www.concordeurope.org/
Coordination Sud : http://coordinationsud.org/
Development Education Exchange in Europe Project : http://www.deeep.org/
Development Gateway : http://www.dgfoundation.org/
EU Coherence Network : www.eucoherence.org
European Network on Debt and Development : http://www.eurodad.org/
Forum européen de Coopération internationale : http://www.euforic.org/
Spring Alliance : http://springalliance.eu
Trialog : http://trialog.or.at/
Organisations non gouvernementales
Action Aid : http://www.actionaid.org/
Care : www.care-international.org
Caritas Europa : www.caritas-europa.org
Coopération internationale pour le Développement et la Solidarité : http://www.cidse.org/
European Solidarity Towards Equal Participation of People : http://www.eurostep.org/
Inwent : http://www.inwent.org/
Oxfam : http://www.oxfam.org/
Sbilanciamoci : http://www.sbilanciamoci.org
Society for International Development : http://www.sidint.org/
The Reality of Aid : http://www.realityofaid.org/
Trocaire : http://trocaire.org/

THINKS TANKS, INSTITUTS ET RÉSEAUX DE RECHERCHE

Autour du développement et de la coopération
Association européenne de Recherche et de Formation en matière de Développement : http://eadi-online.org/
Center for Global Development : http://www.cgdev.org/
Centre de recherche pour le Développement international : http://www.crdi.ca/
Centre européen de gestion des politiques de développement : http://www.ecdpm.org/
Climate FundsUpdate : http://www.climatefundsupdate.org
Centre for internation development and training : www.wlv.ac.uk/cidt
European Development Cooperation to 2010 : http://www.edc2010.net/
European Development Cooperation to 2020 : http://www.edc2020.eu/
European Development Report : http://erd.eui.eu/
European Development Research Network : http://www.eudnet.net/
Institut allemand de Développement : http://www.die-gdi.de/
Institute of Development Studies : http://www.ids.ac.uk/
Overseas Development Institute : http://www.odi.org.uk/
Whither EC aid ? : http://weca-ecaid.eu/

Autour des relations internationales
Brookings : http://www.brookings.edu/
Centro Studi Politica Internazionale : http://www.cespi.it/
European Council on Foreign Relations : http://www.ecfr.eu
Fundacion para las Relaciones internacionales y el Dialogo exterior : http://www.fride.org/
Institut français de Relations internationales : http://ifri.org/
Instituto Complutense de Estudios internacionales : www.ucm.es
Autour de l'Europe
Centre for European Policy Studies : http://ceps.be/
Centre for European Reform : http://www.cer.org.uk/
European Council on Foreign Relations : http://www.ecfr.eu/
European Policy Centre : http://www.epc.eu/
Fondation Robert Schuman : http://www.robert-schuman.org/
Friends of Europe : http://www.friendsofeurope.org/
GARNET Network : http://www.garnet-eu.org/
Notre Europe : http://www.notre-europe.eu/
Open Europe : www.openeurope.org.uk

INFORMATION, BLOGS

Coulisses de Bruxelles : http://bruxelles.blogs.liberation.fr/
Euractiv : http://www.euractiv.com/
EU Observer : http://euobserver.com/
European Voice : http://www.europeanvoice.com/
Europe's World : http://www.europesworld.org/
Idées pour le Développement : http://www.ideas4development.org/fr/
Financial Times : http://www.ft.com/home/europe
Foreign Policy : http://www.foreignpolicy.com/
Global Europe : http://www.globeurope.com/
Project Syndicate : http://www.project-syndicate.org/
The Broker Online : http://www.thebrokeronline.eu/

RESSOURCES ACADÉMIQUES

ARCHIVES

Archive of European Integration, University of Pittsburgh : http://aei.pitt.edu/
Archives historiques de l'Union européenne : http://www.iue.it/ECArchives/FR/Index.shtml
European Navigator, History of a united Europe on the internet : http://www.ena.lu/

TRAVAUX EN LIGNE

Cahiers Européns de Sciences Po : http://portedeurope.org/
European Integration Online Papers : http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop
Robert Schuman Centre Publications : http://www.eui.eu/RSCAS/Publications/
Research data on the Council of the European Union: http://www.councildata.cergu.gu.se/
Institut Européen d'Administration Publique : http://eipa.eu/en/publications/workingpapers/
University of Agder, Center for European Studies, Working papers : http://www.uia.no/en/portaler/om_universitetet/oekonomi_og_samfunnsvitenskap/sentre/europeiske_studier
University of Oslo, ARENA Working Papers : http://www.arena.uio.no/

LISTE DES ENTRETIENS

Nous avons mené 48 entretiens, à Bruxelles, Paris, Londres et Rome, sur une période allant de 2004 à 2009. Nos interlocuteurs ayant accepté de parler en s'affranchissant de la 'langue de bois' diplomatique, les propos recueillis (sauf si nécessité impérieuse) ne sont pas attribués.

En outre, dans le cadre d'un stage effectué à la Commission européenne (Cabinet du Président Barroso) au premier semestre 2006, nous avons pu recueillir des conversations de manière informelle, participer à des réunions et mener en règle générale une activité d'observation participante. Cette matière a considérablement nourri notre réflexion.[1]

M. Paal AAVATSMARK, Commission européenne. Expert national détaché NORAD (Norvège), *DG Développement*[2]. *Unité A2 : Relations avec le système des Nations-Unies, les États membres et autres donateurs OCDE*. Le 19/06/06 à Bruxelles.

M. Filippo ALESSI. Représentation permanente de l'Italie auprès de l'UE. *Conseiller pour la coopération au développement et les pays ACP*. Le 30/11/07 à Bruxelles.

Mlle Anca ALEXANDRESCU. Représentation permanente de la Roumanie auprès de l'UE. *Attachée CODEV, COAFR, ACP*. Le 19/12/07 à Bruxelles.

Mme Myriam BACQUELAINE, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE. *Conseillère pour la coopération au développement*. Le 07/07/06 à Bruxelles.

Dr. Tamsyn BARTON, Department for International Development (DFID). *Head, European Union Department*. Le 11/02/08 à Londres.

Mme Inger-Marie BJONESS, Mission de la Norvège auprès de l'UE. *Conseillère pour la politique de développement*. Le 21/06/06 à Bruxelles.

M. Lars BREDAL, Représentation permanente du Danemark auprès de l'UE. *Conseiller pour la coopération au développement*. Le 13/06/06 à Bruxelles.

M. Douglas BREW, Commission européenne. *DG Commerce. Unité C2 : Accords de partenariat économique 1*. Le 04/07/06 à Bruxelles.

M. Antonio BULLON CAMARASA. Représentation permanente de l'Espagne auprès de l'UE. *Conseiller pour la coopération au développement et les pays ACP*. Le 19/12/07 à Bruxelles.

M. Jean CARLIOZ. Secrétariat Général des Affaires européennes (SGAE), *Chef du secteur Présence et influence françaises dans les institutions européennes*. Le 22/10/07 à Paris.

M. Pascal COLLANGE[3]. **Agence Française de Développement (AFD**). *Chargé de mission auprès du Directeur Général*. Le 02/06/04 à Paris.

Mme Mehtabunisa CURREY, Commission européenne. Experte nationale détachée DFID (Royaume-Uni). *EuropeAid. Unité 01 : Coordination et organisation des stratégies*.. Le 30/06/06 à Bruxelles.

M. Andrea DELLA NEBBIA. Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) du Ministère des Affaires Etrangères italien. *Secrétaire de légation chargé su suivu du FED à l'Ufficio VIII*. Le 22/03/07 à Rome.

M. Igor DRIESMANS, Commission européenne. *DG Développement, Unité 02 Initiatives et organisations panafricaines*. Le 14/07/06 à Bruxelles.

---

[1] Néanmoins, les règles de confidentialité ont été respectées.

[2] Les fonctions ici décrites correspondent à celles occupées au moment de l'entretien.

[3] Les entretiens avec Messieurs. Collange, Michon et Olivieri ont été effectués en 2004 dans le cadre du mémoire de DEA. La matière étant toujours pertinente, nous les avons exploités ici.

M. Philippe DUPONTEIL, Commission européenne. Administrateur principal, *DG Commerce, Unité F1 : Coordination OMC, OCDE, assistance liée au commerce, GATT, Comité 133*. Le 26/07/06 à Bruxelles.

M. Alex ELLIS, Commission européenne. *Cabinet du Président Barroso, Conseiller pour les politiques de développemen*t, *commerce, énergie, et concurrence*. Le 28/07/06 à Bruxelles.

M. Jean FOYER. **Académie des Sciences morales et politiques**, ancien Garde des Sceaux. ancien Ministre de la coopération de 1961 à 1962. *Entretien (avec Mlle Isaline Bergamachi) sur la politique de coopération au développement lors d'une émission radiophonique « Face à Jean Foyer » sur « Radio Académie » à l'Académie française*. Le 14/04/05 à Paris.

M. Giorgio GUGLIELMINO. **Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) du Ministère des Affaires Etrangères italien.** *Directeur de l'Ufficio I.* Le 05/07/04 à Rome.

M. Patrick HEMMER, **Représentation permanente du Luxembourg auprès de l'UE.** *Premier secrétaire de légation pour la coopération au développement*. Le 16/06/06 à Bruxelles.

Dr. James HOW. **Représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'UE**. *Second Secrétaire pour l'Afrique et les pays ACP*. Le 30/11/2007 à Bruxelles.

M. Matthew KEYES, Commission européenne. Administrateur, *EuropeAid. Unité F4 : Relations avec les institutions communautaires, les organisations internationales et les bailleurs de fonds*. Le 10/07/06 à Bruxelles.

M. Kenneth KARL, Commission européenne. *EuropeAid. Unité 01 : Coordination et organisation des stratégies*. Le 28/06/06 à Bruxelles.

M. Alain LAMASSOURE, Parlement européen. Député européen, ancien Ministre délégué aux Affaires européennes. Le 07/11/08 à Paris.

Mlle Anna LAURIDSEN. **Development Gateway International.** *Operations advisor*. Le 08/10/09 à Bruxelles.

M. Patrice LENORMAND, **Commission européenne**. Administrateur, *DG Développement. Unité A2 : Relations avec le système des Nations-Unies, les États membres et autres donateurs OCDE*. Le 19/06/06 à Bruxelles.

Mme Patricia LERNER, **Mission des Etats-Unis auprès de l'UE**. Conseillère pour le développement et représentante USAID. Le 29/06/06 à Bruxelles.

M. Claude MAERTEN, Commission européenne. *DG Commerce. Chef d'unité. Unité C2 : Accords de partenariat économique 1*. Le 04/07/06 à Bruxelles.

M. Antoine MICHON, **Ministère des Affaires étrangères français**. *Responsable du suivi du FED*. Le 27/07/04 à Paris.

Mme Françoise MOREAU, Commission européenne. *DG Développement. Chef d'unité. Unité B1 : Politique de développement, cohérence et prospective.* Le 26/06/06 à Bruxelles.

Mme Riitta OKSANEN, **Représentation permanente de la Finlande auprès de l'UE**. *Conseillère pour la coopération au développement*. Le 30/05/06 à Bruxelles.

Mme Marita OLSON. Représentation permanente de la Suède auprès de l'UE. *Conseiller pour la Coopération internationale au développement. Ancienne END à la DG DEV*. Le 19/12/07 à Bruxelles.

M. Francesco OLIVIERI. Représentation permanente de l'Italie auprès de l'OCDE. *Ambassadeur*, *Ancien Conseiller diplomatique du Premier Ministre Giuliano Amato (1999-2001) et Sherpa pour la préparation du sommet G7/G8 à Gênes en 2001*. Le 19/05/04 à Paris.

M. Bernard PETIT, Commission européenne. *DG Développement. Directeur. DEV/B : Politique de développement, et questions sectorielles*. Le 07/07/06 à Bruxelles.

M. José-Manuel PINTO TEIXEIRA, Commission européenne. *DG Développement. Chef d'Unité, Unité 2 : Questions panafricaines et questions géographiques horizontales*. Le 21/06/06 à Bruxelles.

M. Jean QUATREMER. *Correspondant permanent de Libération à Bruxelles, auteur du blog « Les coulisses de Bruxelles »*. Le 12/01/07 à Paris.

Mme Anna RADUCHOWSKA-BROWCZIK, Représentation permanente de la Pologne auprès de l'UE. *Conseillère pour la politique de développement,la coopération au développement, UE/ACP , aide humanitaire, UE/ONU.* Le 24/07/06 à Bruxelles.

M. Christoph RAUH, Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'UE. *Conseiller, Chef de la division politique de développement.* Le 14/06/06 à Bruxelles.

Mme Luana REALE, Commission européenne. Experte nationale détachée DFID (Royaume-Uni). *DG Développement, Unité B1 : Politique de développement, cohérence et prospective.* Le 26/06/06 à Bruxelles.

M. Robert RUDY, Department for International Development (DFID). *Head,Development Policy Section, European Union Department.* Le 11/02/08 à Londres.

M. Jean-Paul SEYTRE, Représentation permanente de la France auprès de l'UE. *Conseiller pour le développement,* Le 05/06/06 à Bruxelles.

M. Roland SOURD, Ministère des Affaires étrangères et européennes, *Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, Sous-direction des stratégies de développement, Pôle politique européenne de développement.* Le 03/04/09 à Paris.

M. Athanassios THEODORAKIS, Commission européenne. Directeur Général adjoint. *DG Développement.* Le 30/06/06 à Bruxelles.

Mme Alexandra THEODOROPOULOU, Représentation permanente de la Grèce auprès de l'UE. *Second secrétaire d'Ambassade pour les pays ACP et l'Afrique.* Le 30/06/06 à Bruxelles.

M. Demetrios THEOPHYLACTOU, **Commission européenne.** *END à la DG EMPL, ancien représentant de Chypre aux CODEV et COAFR (2005-2006*). Le 14/01/08 par téléphone.

Professeur Helen WALLACE. **Professeur à la *London School of Economics***, elle a dirigé le *Centre Robert Schuman de l'Institut Universitaire européen de Florence* de 2001 à 2006. Elle a publié de nombreux ouvrages sur le *policymaking* et le Conseil européens. Le 26/11/2007 à Paris.

M. Anders WIJKMANS, Parlement européen. Député européen membre suppléant de la Commission pour le Développement, auteur du rapport sur le *Consensus européen pour le développement*. Le 11/07/06 à Bruxelles.

M. Timo WILKKI, Commission européenne. *DG Développement, Unité A3 : Relations avec les organisations internationales et les pays non-UE.* Le 17/11/06 à Bruxelles.

M. Paul YMKERS, Représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'UE. *Conseiller pour la coopération au développement.* Le 06/06/06 à Bruxelles.

****