

Rapport ECDPM 15

La politique de développement de l'Union européenne

Un regard personnel sur 50 ans
de coopération internationale

Dieter Frisch



EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT
CENTRE EUROPÉEN DE GESTION DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT

La politique de développement de l'Union européenne

**Un regard personnel sur 50 ans
de coopération internationale**

Dieter Frisch

mars 2008

Pour le soutien qu'ils apportent à cette publication, l'ECDPM remercie : les ministères des Affaires étrangères de Finlande, du Luxembourg, des Pays-Bas et de Suède, la Direction générale de la Coopération au développement en Belgique, Irish Aid, l'Agence suisse pour la coopération et le développement, l'Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento au Portugal, et le Département pour le développement international au Royaume Uni.

Copyright © 2008

Frisch, D. 2008. La politique de développement de l'Union européenne. Un regard personnel sur 50 ans de coopération internationale. (Rapport ECDPM 15). Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/pmr15fr

Photo

ECDPM, Judith den Hollander. 2006. Dieter Frisch au séminaire du 20ème anniversaire de l'ECDPM.
« L'accord de partenariat de Cotonou: Quel rôle dans un monde en mutation ? »

ISBN: 978-90-72908-36-0

Table des matières

Préface	iv
Avertissement	vi
Sigles et abréviations	vii
Introduction	viii
1 De Rome à Lomé (1958-1975)	1
1.1 L'association des pays et territoires d'outre-mer.....	2
1.2 La Convention de Yaoundé et les Accords de Lagos et d'Arusha.....	4
1.3 L'aide alimentaire, première forme d'aide non liée géographiquement.....	5
1.4 La politique commerciale, instrument de la coopération au développement	6
1.5 La politique de développement à la croisée des chemins (1972)	7
2 De Lomé à Maastricht (1975-1993)	11
2.1 La Convention de Lomé (1975-1980).....	12
2.2 Les accords méditerranéens.....	16
2.3 Coopération avec les pays en voie de développement « non associés »	17
2.4 Les Conventions de Lomé II (1980), Lomé III (1985) et Lomé IV (1990).....	19
2.5 Bilan intermédiaire avant Maastricht	21
3 De Maastricht à Lisbonne (1993-2007)	25
3.1 Le Traité de Maastricht.....	26
3.1.1 Peu d'innovations en matière de politique de développement.....	26
3.1.2 Fin de la neutralité politique	27
3.1.3 Chances et risques pour la politique de développement	29
3.2 De Lomé à Cotonou.....	30
3.3 Pourquoi Cotonou ? Les innovations.	32
3.4 Évolution des régimes commerciaux	35
3.5 Méditerranée et Politique de voisinage	39
3.6 Vers une approche panafricaine ?	42
3.7 Regain d'intérêt pour l'Afrique.....	44
3.8 Un regard sur les autres continents : Amérique latine et Asie.....	47
3.8.1 Amérique latine	48
3.8.2 Asie.....	50
3.9 Les structures institutionnelles d'orientation, de décision et de gestion.....	55
3.10 Le difficile cheminement vers le « Consensus européen »	60
3.11 Politique de développement et élargissements de l'UE.....	65
3.12 Le Traité de Lisbonne.....	66
Et maintenant ?.....	69
Bibliographie	72

Préface

ECDPM se félicite de pouvoir marquer les 50 ans de la coopération européenne en publiant le témoignage d'un observateur et d'un acteur des nombreux événements décrits dans cet ouvrage. Ayant débuté sa carrière à la Commission dès 1958, c'est à partir de 1964 que Dieter Frisch rentre à la DG Développement où il passera les deux tiers de ses 36 ans de service, interrompus seulement par un passage de six ans comme directeur à la DG Budget (1977-1982). Au développement, de 1982 jusqu'à son départ en 1993, il occupera le poste de Directeur général du développement où il sera notamment en charge des négociations de Lomé III et IV. Il est donc bien placé pour nous guider dans les méandres de la genèse des relations ACP-CE, de Yaoundé à Lomé, et nous mener jusqu'à la concrétisation formelle de la coopération européenne dans le Traité de Maastricht. Son départ à la retraite n'empêche toutefois pas Dieter Frisch de continuer à suivre de près les affaires européennes et surtout la coopération au développement. En tant que conseiller et expert en coopération européenne, il est régulièrement consulté par diverses instances aussi bien officielles que non-gouvernementales. Il a donc eu tout loisir de suivre les évolutions historiques les plus récentes, de Cotonou jusqu'au Consensus européen et à la *Stratégie conjointe Afrique-UE*.

Ce fascicule, de nature essentiellement historique, ne ressemble pas aux publications habituelles de l'ECDPM qui traitent généralement de questions techniques ou politiques et tournent résolument leur regard vers l'avenir. Ce fascicule s'attache au contraire à retracer l'évolution de la coopération au développement de la Communauté, puis de l'Union européenne, pour faire connaître le passé et s'assurer que l'on ne perde pas la trace des racines de ce côté résolument international de notre Union. Ce document revêt donc aussi un certain caractère pédagogique puisqu'il nous aide à mieux comprendre les faits et les idées à l'origine de nombre d'habitudes et de structures du présent. Le récit a aussi une certaine dimension politique car l'auteur ne cache pas ses convictions européennes et nous décrit soigneusement les différentes étapes de la route menant à une coopération européenne plus intégrée et coordonnée, tout en livrant son appréciation sur la valeur ajoutée d'une telle construction. On y ressent aussi son respect des partenaires du Groupe ACP auxquels il a voué une

bonne partie de sa carrière. Ce récit est donc très personnel, mais c'est également le témoignage d'une personne reconnue pour son expérience et sa maîtrise du sujet.

Comme l'auteur le dit lui-même, ce document n'a aucune ambition académique. Cependant, dans l'intérêt de lecteurs curieux de poursuivre le fil de la recherche, nous avons voulu y joindre une bibliographie restreinte reprenant les principaux textes auxquels l'auteur se réfère. Celle-ci a été préparée par Veronika Tywuschik. Linda Monfrance a dactylographié le manuscrit. James Mackie et d'autres collègues ont apporté leurs commentaires à ce texte, mais dans tout ce travail nous sommes efforcés de ne pas perdre le caractère personnel du style de l'auteur.

L'histoire de l'ECDPM, depuis sa fondation en 1986, est étroitement liée aux pays ACP et aux relations du groupe avec l'UE. Les connaissances et l'expérience de Dieter Frisch, qui a été membre du Conseil d'administration de l'ECDPM de 1986 à 1993 et qui l'est à nouveau depuis 2002 depuis qu'il est devenu président de son comité programmes, est d'une grande valeur pour la poursuite de notre travail. Nous nous réjouissons donc de pouvoir, au travers de cette publication, partager les aspects plus historiques de son expérience de la coopération européenne avec un plus large public.

Paul Engel
Directeur ECDPM

Maastricht, le 18 avril 2008

Avertissement

1. Le fait que le texte se réfère dès le départ à « l'Union européenne » constitue une anticipation ; car cette notion n'apparaît formellement qu'avec le Traité de Maastricht (1993). C'est même seulement avec le Traité de Lisbonne (signé en 2007) que l'UE acquerra la personnalité juridique. Avant, les accords et les rapports de coopération au développement s'établissent toujours avec la Communauté européenne ou, en remontant encore plus loin dans le passé, avec la Communauté économique européenne. On utilisera ces termes indifféremment dans le texte.
2. Le terme « politique de développement », fréquemment utilisé, est en fait un raccourci : on devrait logiquement toujours parler de « politique de coopération au développement ».
3. Ce survol de 50 ans de coopération au développement est le récit personnel d'un acteur et observateur de cette politique. Ce texte n'a aucune ambition académique. Il renonce délibérément à des notes de bas de page. Il utilise souvent des chiffres arrondis.
4. Le manuscrit a été terminé en décembre 2007 en langue française.

Sigles et abréviations

ACP	Afrique-Caraïbes-Pacifique (groupe d'États)
ALA	Amérique latine et Asie
ANASE	Association des nations d'Asie du Sud-est
APD	Aide publique au développement
BEI	Banque européenne d'investissement
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEE	Communauté économique européenne
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
COMESA	Common Market for Eastern & Southern Africa (Marché commun de l'Afrique de l'Est et centrale)
EAMA	États africains et malgache associés
EBA	« Everything–But–Arms » (« tout sauf les armes »)
ECHO	European Community Humanitarian Office (Office humanitaire de la Communauté européenne)
FED	Fonds européen de développement
FEDOM	Fonds européen de développement de l'outre-mer
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
MEDA	Programme de financement de la politique méditerranéenne
MERCOSUR	Groupement régional d'Amérique du Sud
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OUA	Organisation de l'Unité africaine
PAC	Politique agricole commune
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PEV	Politique européenne de voisinage
PMA	Pays les moins avancés
PTOM	Pays et territoires d'Outre-mer
PVD	Pays en voie de développement
RNB	Revenu national brut
SACU	Southern African Customs Union (Union douanière d'Afrique australe)
SADC	Southern African Development Community (Communauté de développement d'Afrique australe)
SPG	Système de préférences généralisées
TDCA	Trade and Development Cooperation Agreement (Accord sur le commerce, le développement et la coopération)
TUE	Traité sur l'Union européenne
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
ZLE	Zone de libre-échange
AidCO	Office de coopération EuropeAid

Introduction

La politique de développement de l'Union européenne (UE) constitue une dimension moins connue et pourtant particulièrement intéressante, voire fascinante, du processus d'intégration européenne. Bâtie avec persévérance et pragmatisme depuis 1958, acquérant de plus en plus de substance, cette politique manquait toutefois d'une base juridique spécifique jusqu'au Traité de Maastricht (1993) qui l'a enfin créée. Le fait que la politique de développement soit devenue, même avant Maastricht, un pilier solide des relations extérieures de l'UE témoigne de la créativité politique de la Communauté de l'époque. Cette évolution relativise l'importance des textes juridiques dès lors que les institutions perçoivent leur rôle de façon politique et constructive ; lorsque la Commission prend des initiatives intelligentes et courageuses au moment politiquement opportun, en reléguant au second plan les considérations de compétence institutionnelle ; lorsque le Conseil des Ministres – poussé en l'occurrence par les attentes des pays en voie de développement (PVD) – discerne l'intérêt commun d'ajouter une nouvelle dimension politique à la construction européenne ; lorsque le Parlement européen encourage activement un tel processus par des initiatives politiques et des décisions budgétaires appropriées. Ces conditions étaient heureusement réunies.

Nous esquisserons, à grands traits, l'évolution de la politique de développement de l'UE en trois périodes : de Rome à Lomé ; de Lomé à Maastricht ; de Maastricht à Lisbonne.

Chapitre 1

De Rome à Lomé (1958-1975)



De Rome à Lomé (1958-1975)

1.1 *L'association des pays et territoires d'outre-mer*

On cherchera en vain dans la genèse de la politique de développement de l'UE une approche rationnelle, notamment en termes de priorités géographiques (quels pays ? quels continents ?...) ou thématiques (infrastructures, agriculture, éducation, santé ?...). En réalité, tout a commencé par un « accident de l'Histoire » lorsque, très tard dans les négociations qui menaient au Traité de Rome, très précisément en mai 1956 à Venise, la France a surpris ses partenaires en exigeant l'association de ses territoires d'outre-mer à la future Communauté économique européenne (CEE). L'Allemagne, qui avait perdu ses possessions coloniales au terme de la première guerre mondiale, s'est vivement opposée avec les Pays-Bas à la demande française visant à faire assumer un héritage colonial par la Communauté.

On dit même que le Chancelier Adenauer aurait offert une somme forfaitaire significative pour être débarrassé de ce problème. Mais la France a pu faire prévaloir son point de vue avec le ferme soutien de la Belgique. Pourquoi la France a-t-elle pris le risque de faire échouer la négociation du traité de la CEE en faisant de l'association de ses territoires d'outre-mer une condition sine qua non ?

A vrai dire, l'initiative française n'avait rien de surprenant si l'on se réfère à la déclaration faite par Robert Schuman le 9 mai 1950. Le ministre français des affaires étrangères avance alors l'idée que la mise en commun des productions de charbon et d'acier générera des ressources nouvelles ; il suggère que « l'Europe pourra, avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation de l'une de ses tâches essentielles : le développement du continent africain ». Cette vision géopolitique eurafricaine de la France, partagée par une Belgique encore fortement engagée dans le développement économique de l'Afrique centrale, devait finalement l'emporter sur les réticences très nettes de l'Allemagne et des Pays-Bas ; peu impliqués dans les relations avec les territoires africains, ces deux États penchaient en faveur d'une ouverture vers l'ensemble des pays du Tiers Monde.

La controverse a fini par accoucher d'un compromis politique qui intègre deux éléments : les quatre États qui possèdent des territoires d'outre-mer (la France, la Belgique mais également l'Italie et les Pays-Bas) abandonnent la quasi-exclusivité des relations économiques entre « métropole » (fournisseur de produits manufacturés) et territoires d'outre-mer (fournisseurs de matières premières) et ouvrent les marchés à l'ensemble des futurs États membres de la CEE. En contrepartie, les six États fondateurs acceptent de participer au financement de la mise en valeur de ces territoires.

Ces deux principes, l'abandon du « pacte colonial » et le « partage du fardeau », ont donc inspiré la rédaction de la quatrième partie du traité de la CEE sur « l'association de pays et territoires d'outre-mer » (PTOM) à la Communauté naissante. Son but est « la promotion du développement économique et social des pays et territoires et de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble ».

L'association a été conçue, dès le départ, comme une approche globale portant tant sur les relations économiques, notamment le régime commercial, que sur la création, hors budget de la Communauté, d'un Fonds de développement pour les PTOM (FEDOM), ancêtre du Fonds européen de développement (FED), doté de 581 millions d'unités de compte pour une période de cinq ans.

Il convient de préciser immédiatement que l'utilisation du terme « association » pour la relation à l'égard de territoires dépendants – par opposition à l'association fondée sur l'article 238, qui est une relation vis-à-vis de pays tiers souverains – a contribué par la suite à jeter temporairement le discrédit sur la politique de développement de la Communauté. Rien ne laissait toutefois présager qu'avec cette association ambiguë venait d'être posée la première pierre d'un édifice qui ne finira jamais de grandir. Rétrospectivement, il faut remercier la France d'avoir mis cet œuf de coucou dans le nid de l'Europe !

Rappelons-nous aussi qu'on avançait en terre largement inconnue : les rapports des pays du Nord avec le monde en développement étaient loin d'être structurés ; le « Tiers Monde » s'était à peine organisé à Bandoung comme « mouvement des

non-alignés » (1955) ; « coopération au développement », voire « pays en voie de développement » étaient des termes peu courants....

On était à la veille des indépendances en Afrique subsaharienne.

1.2 La Convention de Yaoundé et les Accords de Lagos et d'Arusha

La plupart des pays « associés » ont en effet accédé à l'indépendance au début des années 1960. A l'exception de la Guinée (elle rejoindra le club en 1975), les États nouvellement indépendants – 18 États africains, tous francophones, sauf la Somalie – ont exprimé le souhait de négocier avec la CEE un accord d'association afin de consolider leur position privilégiée vis-à-vis de la Communauté. C'est ainsi qu'a été conclue avec les « États africains et malgache associés » (EAMA) la première Convention de Yaoundé (signée dans la capitale du Cameroun), restée en vigueur de 1965 à 1970.

Le régime commercial n'a pas été profondément modifié. Il a continué à reposer sur le principe du libre-échange dans les deux sens, mais avec de nombreuses exceptions du côté des États associés. Seuls les pays qui avaient pratiqué précédemment des préférences commerciales en faveur de la métropole les étendaient à l'ensemble de la Communauté en raison du principe de non-discrimination entre États membres. Par contre, des pays comme le Congo (ex-belge), le Togo ou la Somalie, qui n'avaient pas accordé des préférences à leur métropole, n'en accordaient pas non plus à la CEE.

La dotation financière a été fixée dans le cadre du deuxième FED (730 millions d'unités de compte). La nouveauté était constituée par les institutions communes, au sein desquelles tous les partenaires étaient représentés sur un pied d'égalité.

Le passage à une deuxième période quinquennale – Yaoundé II, 1970-1975 – s'est heurté à des difficultés considérables. L'Allemagne et les Pays-Bas surtout témoignaient de moins en moins d'intérêt pour l'association. Sur le plan économique, elle ne leur procurait guère d'avantages, d'autant que l'essentiel des marchés financés par les ressources communes allait à des entreprises des anciennes métropoles, c'est-à-dire principalement à la France. Sur le plan politique, Yaoundé suscitait de plus en plus de critiques, sauf chez les États associés : « approche néocolonialiste »,

« discrimination à l'égard de ceux qui ne sont pas membres du club », « Yaoundé divise l'Afrique, entrave les efforts panafricains »..... Au sein de la Commission aussi, la conviction s'est peu à peu affirmée que cette politique d'association très limitée au niveau régional ne correspondait, à la longue, en aucune façon au rôle que la Communauté pourrait jouer dans la politique de développement.

A l'époque, les défenseurs de la politique d'ouverture – avec, à leur tête, l'Allemagne et les Pays-Bas – avaient déjà subordonné leur approbation de Yaoundé I à une négociation qui s'étendrait également à d'autres États africains. C'est ainsi qu'un accord d'association avait effectivement été signé en 1966 avec le Nigeria (Accord de Lagos) mais sans jamais entrer en vigueur en raison de la guerre du Biafra, et qu'en 1969, un accord avait été conclu avec trois États est-africains, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie (Accord d'Arusha). Ces deux accords se distinguaient principalement de la Convention de Yaoundé par le fait qu'ils ne prévoyaient aucune aide financière ni technique. Il s'agissait essentiellement d'accords commerciaux préférentiels basés sur le principe du libre-échange et comportant des éléments institutionnels.

On commençait à s'interroger sérieusement sur ce qui se passerait après 1975, qui marquait l'échéance de la Convention de Yaoundé et de l'Accord d'Arusha.

1.3 L'aide alimentaire, première forme d'aide non liée géographiquement

Aux instruments de coopération disponibles dans le cadre des accords d'association s'est ajoutée, à partir de 1968, l'aide alimentaire, qui était une forme d'assistance non liée destinée à des pays précis. La CEE avait adhéré en 1967 à la convention internationale relative à l'aide alimentaire et avait pris certains engagements quantitatifs. L'aide alimentaire fait partie depuis lors des instruments de la coopération au développement de l'UE. Elle a permis dès le début de soutenir des pays tels que l'Égypte, l'Inde et le Bangladesh, avec lesquels des accords de coopération n'avaient pas encore été conclus à l'époque. Ceci a été la première et modeste étape d'une ouverture mondiale de l'aide extérieure de la Communauté européenne.

Le fait que la Communauté ait précisément choisi l'aide alimentaire comme premier instrument de coopération mondiale lui a valu des critiques : on a prétendu que la

seule préoccupation de la CEE était de se défaire de ses excédents agricoles. Il est vrai qu'en l'absence de tels excédents, la Communauté n'aurait guère eu recours à cette forme d'aide. Toutefois, les responsables de la politique de coopération au développement ont veillé à ce que les critères d'attribution et la gestion de l'aide soient très vite découplés de la politique agricole, de sorte que l'aide alimentaire est devenue un instrument utile de la politique de développement.

De plus en plus, les produits alimentaires ont d'ailleurs été achetés là où ils étaient disponibles dans la région concernée et non en Europe. Aujourd'hui, l'achat de produits européens est devenu l'exception. Le concept d'aide alimentaire a graduellement cédé la place à celui de sécurité alimentaire, lequel s'attache à mobiliser le potentiel et les ressources du pays lui-même. De nos jours, l'aide alimentaire s'intègre principalement dans des actions humanitaires d'urgence. En revanche, la fourniture de produits alimentaires au titre d'aide à la balance des paiements a quasiment disparu.

Jusque dans les années 1980, l'aide alimentaire a représenté une part importante (environ 25%) de l'aide totale de la Communauté. Le programme d'aide alimentaire étant néanmoins resté relativement stable en valeur depuis lors, avec un montant annuel de 500 à 600 millions d'écus/euro, alors que le volume global de l'aide extérieure s'est accru de façon dynamique, la part de l'aide alimentaire est descendue aux environs de 15% dans les années 1990 pour ne plus représenter aujourd'hui qu'environ 5 à 6%.

1.4 La politique commerciale, instrument de la coopération au développement

Avec la politique commerciale commune, la CEE a disposé dès le départ d'un instrument qu'elle pouvait utiliser à des fins de développement. Elle l'a fait dans le cadre de la politique des préférences, c'est-à-dire en accordant aux pays en voie de développement des avantages particuliers en matière d'accès au marché commun.

De telles dispositions figurent déjà dans la quatrième partie du Traité de Rome, puis, sous forme contractuelle, dans les Conventions de Yaoundé et les Accords d'Arusha, et plus tard dans les Conventions de Lomé et les accords méditerranéens.

La règle générale est le libre accès au marché de la Communauté ; toutefois, pour les produits qui concurrencent les produits agricoles européens, des préférences ad hoc sont accordées.

En faisant de l'aide alimentaire un instrument « tous PVD », la Communauté s'est dotée, en matière de politique commerciale, d'une possibilité d'action autonome vis-à-vis de l'ensemble des pays en voie de développement en instaurant, en 1971, le système des préférences généralisées. Ce schéma, plusieurs fois modifié depuis lors, concède aux pays en développement des préférences tarifaires pour leurs produits finis ou semi-finis destinés au marché de la Communauté. Ce système permet une certaine modulation des avantages accordés selon le niveau de développement des pays bénéficiaires et, en particulier, un traitement privilégié des pays les moins avancés (PMA). Par contre, les règles internationales (GATT, puis OMC) ne permettent pas d'accorder des préférences de manière discrétionnaire à tel ou tel groupe de PVD. Nous verrons plus tard que le régime de Lomé des préférences non réciproques a, pour cette raison, rencontré des difficultés croissantes auprès des instances de Genève.

Avec la libéralisation progressive du commerce mondial et l'abaissement concomitant des niveaux tarifaires dans le cadre des différents cycles de négociations du GATT/OMC, la politique des préférences commerciales perd cependant en efficacité, étant donné que, mathématiquement, la marge potentielle des préférences se rétrécit. On assiste à « l'érosion des préférences ».

1.5 La politique de développement à la croisée des chemins (1972)

Jusque là, on n'a affaire qu'à des ébauches de politique de développement, et non à une politique globale cohérente : la Communauté avait inauguré la politique de Yaoundé par un « accident de l'Histoire ». Yaoundé avait à son tour entraîné Arusha, qui était pour ainsi dire une forme de dédommagement partiel d'un groupe de pays anglophones. Quant à l'accord de Lagos, il n'avait jamais été appliqué. La politique d'association demeurait contestée. Les excédents agricoles avaient ouvert la voie à la mise en place d'un nouvel instrument mondial d'assistance, l'aide alimentaire ; enfin, la politique commerciale avait été modulée dans un sens favorable au développement. Mais cet ensemble d'éléments disparates de politique de développement ne satisfaisait personne.

Il y avait à l'époque deux courants politiques : le premier, inspiré par la France, préconisait le maintien et l'approfondissement d'une politique d'association limitée sur le plan régional aux anciennes colonies ; l'autre, avec l'Allemagne et les Pays-Bas pour chefs de file, voulait se débarrasser de la politique de Yaoundé et la remplacer par une politique mondiale d'aide au développement. La Commission intervint dans ce conflit entre tendances « régionaliste » et « mondialiste » en publiant en juillet 1971 son premier « Mémoire sur une politique communautaire de coopération au développement ». Elle y exprime l'opinion que les mesures existantes de politique de développement ne correspondent plus à l'importance internationale croissante de la Communauté, notamment dans la perspective du premier élargissement, et que, tout en maintenant et en étendant la politique d'association, il est nécessaire d'offrir aussi aux autres pays en voie de développement des possibilités concrètes de coopération, notamment dans les domaines de la politique commerciale et des produits de base.

Les propositions en matière de coopération financière et technique pour les pays en développement non associés paraissent modestes : très prudemment, la Commission s'est limitée à proposer deux types d'actions, à savoir la promotion commerciale et l'encouragement de la coopération régionale entre pays en voie de développement. Cette démarche prudente devait être couronnée de succès, même si ce ne fut qu'au bout de plusieurs années : les premiers crédits affectés à de telles actions figurent dans le budget de 1976. Les idées avancées à l'époque par la Commission en matière de cohérence, de complémentarité et de coordination peuvent paraître visionnaires. On les retrouvera au titre XVII du Traité de Maastricht !

Grâce à son mémorandum de 1971 et aux discussions qu'il a suscitées, la Commission a ouvert la voie à l'orientation décisive définie lors de la conférence au sommet de Paris, en octobre 1972, à laquelle prennent part, outre les chefs d'Etat et de gouvernement des six États membres, ceux des pays candidats à l'adhésion. La déclaration finale de Paris a résolu le conflit de tendances de façon constructive : elle a souligné « l'importance essentielle » attachée à la politique d'association ainsi qu'aux accords conclus ou à conclure avec les pays du bassin méditerranéen. En même temps, les institutions de la Communauté et les États membres ont été invités « à mettre en œuvre progressivement une politique globale de coopéra-

tion au développement à l'échelle mondiale ». La base était ainsi jetée pour une construction qui préserverait et étendrait l'acquis tout en prenant graduellement des mesures en faveur des pays en voie de développement négligés jusqu'alors.

Dans un premier temps, il fallait cependant que la Communauté se préoccupe de la composante « régionale » de sa politique de coopération au développement. En route vers Lomé !

Chapitre 2

De Lomé à Maastricht

(1975-1993)



De Lomé à Maastricht (1975-1993)

2.1 *La Convention de Lomé (1975-1980)*

Dans l'acte d'adhésion du Royaume-Uni à la CEE, vingt pays indépendants du Commonwealth situés en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique se sont vu offrir, dans le protocole n°22, trois possibilités de régler leurs relations avec la future Communauté élargie : 1. négocier, conjointement avec les pays de Yaoundé, un nouvel accord d'association avec la CEE ; 2. conclure un accord du type de celui d'Arusha ; 3. conclure des accords commerciaux.

La deuxième et la troisième solution paraissaient peu attrayantes, car elles ne comportaient pas d'aide financière. Mais même la première formule s'est heurtée, contre toute attente, à de vives critiques de la part de beaucoup de pays anglophones. Ils interprétaient l'offre comme une incitation à adhérer à la Convention de Yaoundé « en l'état » ('as it stands'), ce qu'ils n'envisageaient en aucune façon. Ils exigeaient une véritable négociation, qu'ils entendaient mettre à profit pour obtenir quelques modifications substantielles.

Les critiques se focalisaient sur trois points : d'abord sur la notion même d'association qui était perçue comme une adhésion de deuxième classe ('second class membership') à forte connotation néocolonialiste. Ensuite, les pays du Commonwealth, n'ayant pas connu de traitement commercial préférentiel en faveur de leur métropole, refusaient net l'idée d'accorder des préférences à la CEE comme le faisaient pourtant la plupart des pays de Yaoundé. C'était le débat autour des préférences dites « inverses » ('reverse preferences'). Enfin, les dispositions en matière de droit d'établissement posaient problème ; mais là, il s'agissait simplement d'une mauvaise interprétation des textes de Yaoundé.

Ces problèmes ont déclenché, en 1972/73, un violent affrontement entre francophones et anglophones – et non avec l'Europe. Un groupe conservateur a pris la tête des pays de Yaoundé – avec le président sénégalais Senghor pour principal porte-parole – pour réclamer la préservation intégrale du modèle d'association, notamment en matière de préférences réciproques. La position contraire était adoptée

par le secrétariat du Commonwealth, sous la houlette de son secrétaire général, Arnold Smith. Déjà, on voyait se profiler à l'horizon une négociation parallèle avec une coalition pour et une coalition contre Yaoundé, qui se serait soldée par deux accords distincts et aurait donc sûrement abouti à une impasse.

Dans cette situation, la Commission économique pour l'Afrique (CEA), sous l'impulsion de son secrétaire général, le Ghanéen Robert Gardiner, prit l'initiative de convoquer en février 1973 un groupe d'environ 25 experts africains invités à titre personnel pour discuter des futures relations de l'Afrique avec la CEE. Tous les courants étaient représentés : francophones et anglophones, conservateurs et progressistes. Gardiner avait demandé au Commissaire européen d'envoyer un fonctionnaire pour répondre aux questions des participants africains. Le choix s'est porté sur moi. Cette rencontre, qui se tenait pendant une semaine dans le cadre serein de Legon University près d'Accra (Ghana), permit de clarifier de nombreux problèmes et de dissiper des malentendus. C'était surtout le cas du régime commercial : avec l'accord de mon Commissaire, le Français Jean-François Deniau, je pouvais déclarer que l'Europe ne demandait pas de préférences « inverses » à ses futurs partenaires – ce qui a provoqué dans un premier temps une réaction d'incrédulité, puis, après ma confirmation, de réelle surprise –, mais qu'elle se contentait d'un traitement non discriminatoire à l'égard de ses États membres.

Cette réunion ainsi que la session ministérielle de la CEA qui s'est tenue immédiatement après, a abouti à la conclusion que l'Afrique négocierait avec l'Europe, mais qu'elle demanderait une négociation sans préalable et qu'elle aborderait celle-ci de façon concertée. Il restait aux Africains à rallier le Nigeria qui, fort de sa richesse pétrolière, membre de l'OPEP, montrait peu d'intérêt à suivre le courant favorable à la négociation. Or, les Africains étaient conscients du fait que la participation du Nigeria augmenterait considérablement leur « bargaining power » à l'égard de la Communauté.

Afin de consolider une évolution qui semblait aller dans la bonne direction, la Commission a transmis, dès avril 1973, ses propositions au Conseil sous forme d'un mémorandum. Elle y préconisait d'adresser une offre globale de négociation aux pays de Yaoundé, aux 20 destinataires du protocole n° 22 – qui deviendront 22 par l'adjonction des Bahamas et de Grenade – ainsi qu'aux autres pays africains à

structure comparable. Sur ce dernier point, il s'agissait d'une démarche délibérée visant à témoigner d'une volonté d'ouverture au-delà des anciennes relations coloniales. Le futur accord devrait, d'une part, ne pas diminuer l'acquis des anciens associés et, d'autre part, traiter les nouveaux partenaires sur un pied d'égalité avec les anciens. Sur le fond, la Commission a notamment recommandé formellement de renoncer à toute obligation d'accorder des préférences commerciales à la Communauté. Elle a par ailleurs proposé – initiative apparaissant révolutionnaire à l'époque – un système destiné à stabiliser les recettes d'exportation (pas les prix) des produits de base agricoles (le futur « Stabex »). L'élément décisif a été que la Commission, au lieu de s'en tenir aux modèles préétablis dans le protocole n° 22, a proposé une négociation ouverte et globale.

Lancées en juillet 1973, les négociations ont abouti à la signature, le 28 février 1975, de la « Convention ACP-CEE de Lomé » par 46 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et par la Communauté et ses 9 États membres, conclue pour une durée de cinq ans. Contrairement aux accords précédents, la convention évite soigneusement le terme « association » pour tenir compte des susceptibilités de quelques pays anglophones.

Après ses hésitations initiales, le Nigéria avait fini par prendre le leadership des négociations du côté des partenaires de l'Europe. Son Ambassadeur Sanu a été leur porte-parole tout au long de la négociation. Toute l'Afrique subsaharienne indépendante – à l'exclusion de l'Afrique du Sud de l'apartheid, évidemment – était présente, et notamment six pays qui n'étaient ni membres de Yaoundé, ni destinataires du protocole n° 22¹. Les six pays des Caraïbes et les trois du Pacifique s'étaient joints aux Africains – à la surprise de certains du côté européen. Ils avaient, certes, quelques problèmes communs avec l'Afrique, notamment le sucre ; mais leur motivation principale devait être politique : faire partie d'un groupe important de négociateurs et bénéficier de son bargaining power. C'est ainsi qu'est né le groupe ACP qui s'est formellement constitué par « l'Accord de Georgetown » en juin 1975. La création du groupe ACP, certes stimulée par le défi de la négociation avec l'Europe, repose sur une initiative qui appartient strictement aux ACP. C'est donc en premier lieu à eux qu'il faut s'adresser lorsqu'on discute aujourd'hui de l'avenir du Groupe.

1 Éthiopie, Soudan, Liberia, Guinée (Conakry), Guinée Bissau, Guinée équatoriale

La dotation du Fonds européen de développement (FED), l'instrument financier de la Convention de Lomé, s'élevait à 3 milliards d'écus (contre 828 millions sous Yaoundé II) pour cinq ans, auxquels s'ajoutaient 390 millions sur les ressources propres de la Banque européenne d'investissement (BEI).

Dans le débat Nord-Sud des années 1970 sur un Nouvel ordre économique mondial, la Convention de Lomé a été célébrée comme une percée et un modèle. Non seulement l'éventail complet des instruments de coopération, mais aussi et surtout l'idée fondamentale du partenariat, qui se reflète dans les institutions paritaires, constituaient des innovations. Le fait qu'un groupe important de pays en voie de développement ait négocié par l'intermédiaire d'un seul porte-parole avec la Communauté a instauré un équilibre politique nouveau dans la relation Nord-Sud, inégale par nature. La contribution de Lomé au dépassement des frontières artificielles que l'ère coloniale avait laissées en Afrique est incontestable. Et c'est bien la première fois que l'Afrique subsaharienne indépendante s'est engagée, ensemble, dans une négociation, puis dans la mise en œuvre d'une coopération concrète avec un partenaire extérieur, en l'occurrence la Communauté européenne. Cette fois, il s'agissait de traduire les discours panafricains en action commune !

Nous nous sommes arrêtés plus longuement sur la genèse de Lomé parce qu'elle marque véritablement le démarrage d'une politique plus cohérente, plus rationnelle, plus ambitieuse de la coopération de l'Europe avec le monde en développement. Bien qu'encore axé sur l'Afrique et, pour la plupart des pays, sur d'anciens territoires dépendants, Lomé symbolisait l'ouverture géographique qui s'est d'ailleurs vite élargie aux pays méditerranéens et même qu'à l'Asie et à l'Amérique latine. Lomé a joué le rôle de déclencheur et de pionnier.

À la période d'un certain paternalisme bienveillant et honnête succédait une ère de recherche d'un partenariat qui conférait plus (peut-être trop) de responsabilités aux partenaires ACP. S'agissant de la gestion du FED, l'orientation du nouveau Commissaire Claude Cheysson est restée célèbre : « C'est votre argent ! Vous l'utiliserez au mieux de vos priorités. Nous sommes là pour vous apporter des conseils techniques en cas de besoin. » Un vrai tournant après le temps de la gestion « en bon père de famille » !

Avant de suivre l'évolution vers Lomé II, III et IV, jetons un regard sur le démarrage de la coopération avec d'autres régions.

2.2 Les accords méditerranéens

S'il est vrai qu'en 1969 des négociations avec les trois pays du Maghreb avaient abouti à la conclusion d'accords commerciaux préférentiels d'une durée de cinq ans, la véritable discussion sur une politique méditerranéenne cohérente a commencé plus tard. C'est la conférence au sommet tenue à Paris en 1972 qui a lancé le concept d'une « approche globale méditerranéenne ». De vastes accords de coopération ont ensuite été conclus avec Israël (1975), la Tunisie, l'Algérie et le Maroc (1976) ainsi que l'Égypte, la Jordanie, la Syrie et le Liban (1977), c'est-à-dire avec tous les États riverains du sud et de l'est de la Méditerranée, à l'exception de la Libye.

Ces accords conclus, contrairement à Lomé, pour une durée indéterminée, comportaient principalement des dispositions en matière de commerce. Hormis l'accord avec Israël, qui prévoyait d'emblée la création progressive d'une zone de libre-échange, ces accords étaient fondés sur l'octroi unilatéral d'avantages commerciaux par la Communauté et, en particulier, sur le libre accès des produits industriels au marché communautaire et sur un régime préférentiel ad hoc pour certains produits agricoles. Les accords ont été complétés par des protocoles financiers quinquennaux ; la quatrième série de protocoles venait à échéance en 1996. Globalement, pour toute la durée des protocoles, la dotation financière consistait pour 60% environ en prêts de la Banque européenne d'investissement et pour 40% en ressources du budget de la Communauté. À cela se sont ajoutés l'aide alimentaire et, ultérieurement, des crédits destinés à promouvoir la coopération régionale et l'ajustement structurel, crédits qui ne font pas l'objet d'une ventilation contractuelle par pays.

La similitude des instruments de politique de développement et du régime des échanges avec ceux de la Convention de Lomé est indéniable. La principale différence entre les deux types d'accords réside dans le fait que la Convention de Lomé a été conclue avec un groupe de pays en voie de développement, ce qui favorise également la coopération entre les pays partenaires de la Communauté,

tandis que les accords méditerranéens ont dû être conclus pays par pays en raison de la situation politique qui prévalait dans la région. L'évolution et la promotion de formes régionales de coopération comme « l'Union du Maghreb arabe » se révèlent, aujourd'hui encore, très difficiles. Nous verrons plus tard que, malgré le « Processus de Barcelone » (1995), les progrès à cet égard restent extrêmement modestes.

2.3 Coopération avec les pays en voie de développement « non associés »

L'invitation lancée par la conférence au sommet de Paris (1972) à mettre en œuvre progressivement une politique de développement à l'échelle mondiale a suscité de grandes espérances auprès des pays en développement qui n'étaient pas destinataires d'une offre d'association (Yaoundé, puis Lomé et la Méditerranée). Ces attentes portaient surtout sur la coopération financière et technique, étant donné que les relations commerciales étaient déjà réglées par le système des préférences généralisées.

L'expression « pays en voie de développement non associés » (« PVD n.a. ») est le résultat d'une maladresse bureaucratique : lorsque, au début des années 1970, les fonctionnaires de la Commission ont commencé à réfléchir à une politique de développement plus ambitieuse, ils ont utilisé, dans des documents de travail internes, pour désigner les pays en développement qui ne faisaient pas partie des associés ou « associables », le terme collectif de « non associés ». Cette expression est malheureusement entrée ensuite dans la terminologie officielle et figurait notamment dans des règlements et dans le budget de la Communauté. Ceci était d'autant plus absurde qu'entre-temps, comme on l'a vu, la Communauté, lors des négociations de Lomé, avait dû abandonner le terme d'association. Désormais elle avait donc des « non associés », mais plus « d'associés » ! Les pays concernés estimaient à juste titre que cette dénomination négative était malencontreuse. La recherche d'une expression positive n'a abouti qu'en 1985, après l'adhésion du Mozambique et de l'Angola à la Convention de Lomé.

Depuis lors, on parle de la coopération avec les « pays en voie de développement d'Amérique latine et d'Asie » (en jargon européen : les pays « ALA »).

Le principe de l'aide financière allouée à ce groupe de pays a été arrêté dans une résolution du Conseil de 1974. Un premier et modeste montant de 20 millions d'unités de compte fait son apparition dans le budget de 1976. Sa répartition sur deux continents n'a pas été une entreprise facile. Par la suite, les crédits ont augmenté rapidement d'année en année pour se situer aujourd'hui aux environs de 1,2 à 1,5 milliards d'euro. À cela s'ajoutent depuis 1993 des prêts de la BEI.

Alors que, dans la politique de Lomé et dans la politique méditerranéenne initiale, le régime des échanges et la coopération financière et technique sont réglés de façon contractuelle et précise, il existe avec les pays d'Asie et d'Amérique latine des accords cadres, qui mentionnent les formes de coopération, sans toutefois en définir contractuellement le contenu en termes quantitatifs. En ce sens, vis-à-vis de ces pays, la politique commerciale ainsi que l'aide au développement demeuraient dans une large mesure des instruments autonomes de la Communauté.

Dans le cas des États ALA aussi, des accords ont été conclus avec certains pays individuellement et avec des groupes de pays. En ce qui concerne la première catégorie, on citera à titre d'exemples les accords avec l'Inde, le Bangladesh, le Pakistan, l'Argentine et le Brésil. Des accords de groupe ont été signés avec les pays de l'ANASE (plus connue sous le nom d'ASEAN), les pays andins, l'Amérique centrale et le Mercosur.

Les relations contractuelles les plus anciennes sont celles de la Communauté européenne avec l'Inde. Ce pays a conclu dès 1973 un accord de coopération commerciale avec la Communauté, qui venait précisément de s'élargir à neuf États membres. En 1981, ce même pays a pu conclure avec la Communauté un accord élargi de coopération économique et commerciale, qui a été remplacé en 1994 par un accord dit « de troisième génération » relatif au partenariat et au développement. Le contenu des textes a été progressivement enrichi de nombreux domaines de coopération.

Les relations avec l'Inde reflètent une tendance qui se retrouve aussi dans les rapports avec la plupart des pays et groupes de pays ALA, même si l'on n'y observe pas nécessairement une succession de trois types d'accords de plus en plus étendus.

Tous les accords de la « troisième génération » comportent des dispositions afférentes au dialogue politique ainsi qu'à la promotion des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit. On discerne ici clairement l'évolution de la Communauté vers une dimension plus politique.

Avec cette remarque, nous avons déjà franchi le seuil de Maastricht.

2.4 Les Conventions de Lomé II (1980), Lomé III (1985) et Lomé IV (1990)

Nous étant arrêtés assez longuement sur Lomé I, nous pouvons passer plus rapidement sur les conventions qui ont suivi, quinquennales s'agissant de Lomé II (1980-85) et de Lomé III (1985-1990) et décennale dans le cas de Lomé IV (1990-2000), avec toutefois une dotation financière qui couvrait d'abord une période quinquennale, 1995 étant aussi l'échéance d'une révision à mi-parcours de la Convention.

On soulignera d'abord le caractère évolutif du processus de Lomé. Chacune des négociations prenait en compte les nouveaux éléments qui étaient apparus soit du côté de la Communauté européenne – ses élargissements successifs, par exemple -, soit du côté des ACP – une certaine libéralisation des régimes politiques, le souci d'une meilleure gestion des ressources, par exemple -, soit sur la scène internationale – les efforts de réduction de la dette, par exemple... Chacune des négociations était précédée, des deux côtés, par une évaluation des performances de la période précédente pour en tirer les enseignements en vue de définir les changements à apporter à la convention suivante. Au vu des faits et des textes, aucune des conventions successives ne peut être qualifiée de rupture avec le passé, même si la politique peut parfois être tentée par de telles affirmations.

Accord relativement technique au départ, Lomé a acquis graduellement une dimension plus politique. Alors qu'un thème comme celui des droits de l'homme était absent des conventions de Lomé I et II, il fait son entrée dans Lomé III avec une formulation nuancée qui reflète toute la sensibilité du sujet, pour devenir dès Lomé IV une clause élaborée et ferme. Cet exemple montre tant la gradualité que le rôle de pionnier du processus de Lomé – car il s'agissait des premiers accords conclus par la Communauté qui comportaient une clause des droits de l'homme.

Le mouvement vers une dimension plus politique s'est pourtant concentré d'abord sur des thèmes qui avaient un rapport direct avec le développement. Si on se préoccupe des droits de l'homme, c'est que « la coopération vise un développement centré sur l'homme, son acteur et bénéficiaire principal » (Lomé IV). Par contre, la politique de Lomé se voulait, jusqu'au début des années 1990, « politiquement neutre ». C'est l'une des caractéristiques qu'on peut lire dans tous les commentaires de l'époque. Cela voulait dire que nous n'attendions pas de nos partenaires une concertation sur nos politiques extérieures respectives, ni un alignement sur nos choix idéologiques, politiques ou économiques. Nous respections pleinement les options de nos partenaires dans toute leur diversité. S'il en avait été autrement, ni l'Éthiopie, ni l'Angola, ni le Mozambique, alliés à l'époque du bloc socialiste, n'auraient pu être admis dans le club de Lomé. Mais le monde allait changer.

Le style de nos relations a, lui aussi, connu une évolution : la période d'un certain laisser-aller (« c'est votre argent ! »), qui avait succédé au temps du bienveillant paternalisme, allait le céder à une approche plus exigeante. Le virage se négocie au moment de Lomé III. Sous l'impulsion du Commissaire Edgard Pisani, nous proposons à nos partenaires un dialogue sérieux sur l'utilisation des ressources financières avant de les engager. En effet, partant du constat de la faible efficacité de l'aide publique au développement en général et de « l'approche projet » en particulier, Lomé III introduit une innovation majeure : le dialogue sur les politiques ('policy dialogue'). Concrètement, le dialogue amorce le passage du financement de projets ponctuels – par exemple la construction d'une route – vers l'appui institutionnel et financier de politiques sectorielles – par exemple une politique des transports intégrant l'ensemble des modes de transport, la prise en charge de la maintenance des investissements réalisés, la réglementation pour les usagers... Le dialogue devait déboucher sur des engagements mutuels, à inscrire dans des programmes indicatifs quinquennaux. Le respect de ses engagements par le pays partenaire et l'appui financier de la Commission devaient s'effectuer pari passu. Perçue par certains comme une nouvelle forme de conditionnalité – concept que nous récusons -, cette approche des engagements mutuels s'est imposée comme l'expression d'un vrai partenariat.

Le volume financier a continué de croître d'un FED à l'autre : Lomé I : 3 milliards d'écus ; Lomé II : 4,5 ; Lomé III : 7,4 ; Lomé IV/1 : 10,8. Les montants que la BEI ajoutait

à partir de ses ressources propres avaient atteint 1,2 milliards. L'évolution de la quantité de l'aide n'avait d'égale que la diversification des instruments employés : à côté de l'aide classique à des projets bien identifiés, se développaient l'aide à des programmes sectoriels, à la balance des paiements, l'aide budgétaire ciblée et, de plus en plus, l'aide budgétaire générale.

Cette diversification vaut aussi pour les acteurs et bénéficiaires de la coopération. En particulier les acteurs non étatiques, relevant tant de la société civile (notamment les ONG) que du secteur privé, ont joué un rôle croissant.

Quant au régime commercial, il restait marqué par l'ouverture du marché européen sans réciprocité. Pour les produits industriels, c'était le libre accès. Pour les produits agricoles, c'étaient des régimes préférentiels qui devaient tenir compte des organisations de marché de la Politique agricole commune (PAC) ; mais l'insistance des ACP conduisait toujours à une percée, même pour des produits très sensibles (on se souvient des haricots verts du Kenya). Le régime commercial de Lomé devait pourtant poser de plus en plus de problèmes au GATT/OMC ; car les règles internationales ne permettent pas d'accorder des préférences unilatérales à certains PVD, en l'occurrence aux ACP, sans les étendre aux autres. Cette incompatibilité a fini par ne plus être tolérée : l'UE a dû obtenir une dérogation ('waiver') pour la première fois lors de Lomé IV afin d'être temporairement en règle. Ce ne sera que sous Cotonou (à partir de 2000) qu'on cherchera une solution durable.

2.5 Bilan intermédiaire avant Maastricht

Au cours de la vingtaine d'années qui s'est écoulée depuis la signature de la première Convention de Lomé, la Communauté a progressivement élaboré une politique de développement à l'échelle mondiale, qui s'est concrétisée par une extension et une diversification des instruments de développement et par un réseau très dense de relations contractuelles de coopération. Sans doute des raisons historiques influencent-elles encore les pôles géographiques de cette politique – l'Afrique et la Méditerranée –, mais un certain nombre d'éléments mesurables, comme la ventilation de l'aide au développement, permettent d'apprécier l'ouverture à d'autres continents. Compte tenu de la diversité des centres d'intérêt géopolitiques des États membres, les élargissements successifs de la CE ont donné à la Communauté

dans son ensemble des impulsions dans le sens d'une extension géographique et d'une diversification des relations de coopération.

Avec quelque 4,5 milliards d'écus par an (sans l'aide à l'Est), la Communauté disposait à la veille de Maastricht d'un volume d'aide au développement qui représentait plus de 15% de l'aide globale que les États membres fournissent sous forme bilatérale et multilatérale.

Comme nous l'avons montré en décrivant l'évolution de Lomé, les instruments ont été adaptés et affinés à la lumière de l'expérience et des connaissances acquises en matière de développement. Alors que l'aide de la Communauté se limitait à l'origine au financement de projets d'infrastructures économiques et sociales, elle soutenait désormais des programmes sectoriels et des réformes macro-économiques via des aides budgétaires.

La Communauté a orienté l'instrument de l'aide alimentaire en fonction des besoins spécifiques des urgences humanitaires et, plus rarement, des déficits structurels. Dans ce dernier cas, elle veillait scrupuleusement à ce que les efforts de production locale ne soient pas découragés. Elle se situait au niveau international, au premier plan des donateurs d'aide aux victimes de catastrophes.

Par ailleurs, elle a édifié une coopération fructueuse avec les acteurs non étatiques. Dès 1976, un programme de cofinancement de projets avec des ONG a été établi, avec une dotation initiale de 2 millions d'unités de compte. A la veille de Maastricht, le volume budgétaire annuel avait pratiquement atteint les 200 millions d'écus. Cette évolution correspond à une prise de conscience de la Commission : elle s'était rendu compte que les ONG pouvaient être des partenaires précieux pour la réalisation de projets de proximité ('grass roots projects') qui se prêtent mal à l'intervention des grandes agences d'aide publique. Les ONG s'avéraient également très utiles pour sensibiliser et éduquer l'opinion publique européenne. Reconnaissant la complémentarité des expériences des acteurs publics et non-étatiques, la Commission a engagé, au-delà de la coopération opérationnelle, un dialogue avec les ONG sur des thèmes de politique de développement, tels que l'aide alimentaire, la sécurité alimentaire, l'aide humanitaire.

Les instruments de politique commerciale ont également été affinés en fonction de critères de politique de développement, dans la mesure où la libéralisation mondiale offrait encore des marges de manœuvre. Le système des préférences généralisées a été remanié afin d'assurer à la fois une application plus facile (des réductions tarifaires modulées selon la sensibilité des produits remplacent les contingents et les plafonds), la compétitivité des pays partenaires (les pays pleinement compétitifs ne devraient plus bénéficier du système) et le respect de certaines normes sociales et environnementales (les pays en développement qui adoptent des comportements favorables à cet égard sont récompensés par des préférences additionnelles).

Le bilan de la Communauté en matière de politique de développement était donc indubitablement positif, avant même que les dispositions de Maastricht ne définissent le cadre juridique spécifique qui faisait défaut jusqu'alors.

Chapitre 3

De Maastricht à Lisbonne

(1993-2007)



De Maastricht à Lisbonne (1993-2007)

3.1 *Le Traité de Maastricht*

Le Traité sur l'Union européenne (TUE) marque un tournant dans la politique de développement et ce, à deux égards : d'une part, dans son titre XVII, il donne enfin à cette politique une base juridique spécifique, assurant ainsi sa pérennité. D'autre part, dans ce qu'on appelle le « deuxième pilier », apparaît une toute nouvelle dimension de la politique de l'UE : la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). C'est d'une importance évidente pour la politique de développement, car il faudra désormais assurer la cohérence et une bonne articulation avec cette nouvelle composante des relations extérieures. Signalons, comme élément positif, que la politique de développement est classée parmi les politiques communautaires, ne relevant donc pas de la coopération intergouvernementale de la PESC.

3.1.1 Peu d'innovations en matière de politique de développement

En dehors d'une sécurité juridique, le nouveau traité apporte peu d'innovations. Il transcrit plutôt dans les textes les pratiques qui s'étaient établies au fil des années. Il comporte même des formulations qui paraissent en retrait, comme celle qui dit que la politique de la Communauté « est complémentaire de celles qui sont menées par les États membres ». Comme si notre politique avait jamais consisté à boucher les trous laissés par les États membres ! Lisbonne y remédiera.

Du côté positif, on peut signaler l'énoncé des objectifs assignés à la politique de développement : développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ; insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ; lutte contre la pauvreté. La simple énumération, sans hiérarchisation, de ces trois éléments semble suggérer qu'ils sont tous les trois d'égale importance, alors qu'ils mélangent objectifs et moyens. Elle implique, par ailleurs, l'hypothèse qu'ils sont compatibles entre eux, ce qui en pratique peut s'avérer problématique. Par ailleurs, il est précisé que la coopération au développement contribue à l'objectif général du développement et de la 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.

Les dispositions en matière de cohérence et de coordination méritent une mention spéciale.

L'impératif de cohérence veut faire sortir la politique de développement de son isolement et la concevoir comme une tâche à caractère transversal. Ceci signifie que les mesures envisagées dans d'autres domaines – politique agricole, politique de l'environnement, etc. – doivent être examinées sous l'aspect de leur compatibilité avec la politique de développement et être, le cas échéant, ajustées en conséquence. Cette disposition ne confère certes pas de primauté à la politique de développement par rapport à d'autres politiques, mais invite à harmoniser autant que possible les autres politiques avec les objectifs de la politique de développement.

Le mandat de coordination fournit la clé pour l'eupéanisation de la coopération au développement. Il ne s'agit pas de centraliser les instruments de la politique de développement à l'échelle de l'Union européenne, mais plutôt, grâce à une coordination systématique, de faire progressivement de la politique de la Communauté en tant que telle et de celles des États membres un ensemble cohérent et efficace, tout en sauvegardant divers niveaux de mise en œuvre et en recherchant une division du travail. Dans la mesure où des progrès sont accomplis dans cette direction, il sera aisé à la Communauté et aux États membres d'adopter une position concertée dans les enceintes internationales et d'accroître ainsi leur influence.

Une disposition du traité, même aussi contraignante que celle sur la coordination, ne conduit toutefois pas automatiquement à un changement des pratiques. On verra qu'il faudra encore de longues années pour traduire ce mandat de coordination en une certaine réalité.

3.1.2 Fin de la neutralité politique

L'apparition de la PESG posait des problèmes autrement plus nouveaux et plus délicats. Nous avons vu que, depuis la fin de la guerre froide, à partir des années

1990, des thèmes jusque-là tabous se sont graduellement introduits dans la coopération au développement. Mais il s'agissait de sujets étroitement liés à la politique de développement, tels que les droits de l'homme, la bonne gestion des ressources, la lutte contre la corruption. Même la prise en compte d'aspects démocratiques – mais formulés dans le sens d'une participation de la population aux décisions qui la concernent – peut être rattachée directement aux préoccupations de développement.

Pour le reste, la Communauté ne cherchait à dialoguer avec ses partenaires ni sur des questions politiques plus globales, ni, à plus forte raison, sur des problèmes de sécurité. C'est Maastricht qui met un terme la période de cette « neutralité politique ».

On peut dire, rétrospectivement, que la « neutralité politique » avait été en soi un choix politique. Il a permis aux États membres de mener leur politique étrangère au gré des exigences de la bipolarité Est-Ouest et de moduler en conséquence, parfois de suspendre, leur coopération bilatérale, tout en encourageant la Communauté européenne à maintenir le dialogue et la coopération, même avec des régimes politiquement peu fréquentables. La relation contractuelle entre la Communauté et ses partenaires PVD a souvent servi « d'amortisseur politique » lorsque les rapports bilatéraux entre tel État Membre et tel PVD étaient tendus. Elle a servi de courroie de transmission indirecte lorsque le dialogue bilatéral direct était interrompu. Les États membres semblaient à l'aise dans ce qui peut apparaître comme une schizophrénie : ne pas s'exposer bilatéralement dans un contexte dont on préfère, politiquement, être absent, tout en se servant de la Communauté « neutre » pour maintenir, indirectement, un dialogue.

Cette approche a produit des effets politiques significatifs. Pour la Communauté, une relation stable et constructive avec une bonne soixantaine de PVD, dont tous les États indépendants d'Afrique subsaharienne (à l'exclusion de l'Afrique du Sud), représentait naturellement un fait politique majeur. D'ailleurs, certains pays n'ont pas pris à la légère leur décision d'adhérer à Lomé, la considérant comme un choix politique malgré la neutralité politique qu'affichait la Communauté. On peut citer l'exemple de l'Angola qui s'est décidé seulement après la signature, fin 1984, de la Convention de Lomé III et y a adhéré en avril 1985 lorsque, au terme de discussions

approfondies à tous les niveaux des structures du pouvoir, le choix positif avait fini par l'emporter. C'était le premier mouvement de l'Angola « marxiste » vers le monde occidental.

Mais les temps ont changé. Avec le Traité de Maastricht, la dimension politique proprement dite entre en jeu, rendant aussi les relations avec le monde en voie de développement plus politiques. Le traité exige désormais la cohérence de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union européenne dans le cadre de ses politiques extérieures, de sécurité, d'économie et de développement.

3.1.3 Chances et risques pour la politique de développement

Cette évolution a contribué à faire sortir la politique de développement d'un certain isolement et à lui conférer une priorité politique plus grande parmi les différents éléments des relations extérieures. Cette revalorisation se confirme depuis que les Ministres des affaires étrangères et même les Ministres de la défense se rendent mieux compte du rôle complémentaire que la politique de développement peut jouer par rapport à leurs domaines de responsabilité. En effet, en s'attaquant aux causes socio-économiques des crises, la coopération au développement est par excellence un instrument de prévention de crises ; tandis que la politique extérieure et de sécurité s'attache plutôt à la gestion des crises, c.-à-d. à entrer en piste lorsque la prévention a échoué. Un phénomène semblable peut être observé du côté des Ministres de l'intérieur lorsqu'ils traitent des problèmes d'immigration illégale. Certes, il faut s'occuper de la protection de nos frontières si le mouvement migratoire est déclenché. Encore faut-il être conscient qu'on s'attaque ainsi aux symptômes, alors que la coopération au développement agit sur les causes des migrations en combattant la misère et la pauvreté. En faisant jouer à plein cette complémentarité entre différents instruments de relations extérieures, l'UE peut renforcer considérablement l'impact de son action extérieure.

Complémentarité et cohérence sont nécessaires ; a contrario, il faut mettre en garde contre les risques d'une simple instrumentalisation de la coopération au développement en fonction des besoins de la PESC. A cet égard, l'affirmation que la sécurité est la première condition du développement ('Security is the first condition for development' – Stratégie européenne de sécurité, décembre 2003) devrait

être immédiatement complétée par son pendant en amont : « Le développement est une condition essentielle pour la paix et la stabilité ». Sinon, les ressources destinées au développement auront tendance à être déviées vers des opérations militaires ou quasi-militaires de maintien ou de rétablissement de la paix ; le long terme serait sacrifié au court terme, la prévention à la gestion des crises. Certes, lorsque des crises éclatent – comme c'est le cas au Darfour -, l'UE doit avoir les moyens d'intervenir, pas seulement à titre humanitaire, mais aussi en appui militaire. Dans ce dernier domaine, les ressources financières devraient toutefois provenir des crédits budgétaires affectés à la PESC (ou à l'instrument de Stabilité) et non être prélevées sur les ressources du FED, comme c'est le cas des 250 millions d'euro consacrés à la première grande action de ce genre : la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique ('African Peace Facility'). Il est significatif à cet égard que ce financement ne relève pas de l'Aide publique au développement dans la définition admise par le Comité d'aide au développement de l'OCDE et qu'il ne pourrait d'ailleurs pas provenir du FED si celui-ci faisait partie du budget de l'UE. C'est en effet le caractère intergouvernemental du FED qui a permis cette déviation.

Mais retenons que c'est la bonne organisation de la complémentarité des différents instruments de relations extérieures – et non leur confusion – qui balisera le chemin vers un plus grand impact de l'action extérieure de l'UE.

3.2 De Lomé à Cotonou

La période post-Maastricht marque la fin des conventions de Lomé et le début de l'Accord de Cotonou (2000).

On se rappelle que Lomé IV avait été conclu pour une durée de dix ans (1990-2000) et qu'on s'était arrêté plus haut à la première mi-temps. On procède donc en 1995 à une révision de la convention et à l'établissement d'un nouveau protocole financier. Le FED, c'est le 8^{ème}, reçoit une dotation de 12,8 milliards d'euro. La convention révisée est signée à Maurice en novembre 1995. Ce qui frappe dans les passages modifiés, c'est la nouvelle tonalité politique, conséquence évidente du Traité de Maastricht. Le dialogue sur le plan politique sera renforcé et élargi. En outre, une référence explicite à la reconnaissance et à l'application des principes démocratiques, à la consolidation de l'État de droit et à la bonne gestion des affaires

publiques ('good governance') complète la référence préexistante à la jouissance des droits fondamentaux de l'homme. Le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit a, pour la première fois, été consacré comme un « élément essentiel » de la convention. En droit international ('Vienna Convention on the Law of Treaties', 1969), cette formule signifie que si une partie considère qu'une autre a manqué à une obligation concernant l'un des « éléments essentiels », elle peut – si des consultations en vue de rétablir la situation ont échoué – prendre des « mesures appropriées », en d'autres termes: des sanctions, qui peuvent aller jusqu'à la suspension de la coopération. La Convention précise dans le détail la procédure à suivre dans pareil cas (Art. 366 bis).

Cet épouvantail des sanctions suscite de telles inquiétudes chez les partenaires de l'UE qu'il en fait presque oublier que l'essentiel en la matière n'est pas la sanction, mais l'appui actif aux évolutions dans la bonne direction : la promotion des droits de l'homme, le soutien des efforts de démocratisation, le renforcement de l'État de droit, l'aide à la bonne gestion.

Dans la pratique, la procédure de sanctions a d'ailleurs été peu utilisée ; mais le simple fait d'exister a sûrement eu un certain effet dissuasif. Dans un premier temps (autour de 1990), donc avant même que ces nouvelles dispositions existent, on avait eu plus rapidement recours à la suspension de la coopération pour violation grave des droits de l'homme ou pour interruption brutale d'un processus de démocratisation. Mais on s'est vite rendu compte de l'effet limité ou même pervers de telles sanctions : le dialogue se trouvait de facto interrompu ; ou perdait de ce fait toute influence en vue d'une amélioration de la situation. Les sanctions n'affectaient pas ou peu les acteurs visés, sauf en cas de sanctions ciblées. La suspension de l'aide extérieure pénalisait surtout les couches les plus vulnérables. On a par la suite mis au point des approches pour continuer à aider la population tout en contournant le gouvernement. Mais il n'en reste pas moins que les sanctions sont réellement devenues des mesures de dernier ressort. On verra que Cotonou a introduit des garde-fous supplémentaires.

À l'approche de l'année 2000, des Cassandre prédisaient la fin de la relation privilégiée incarnée par la politique de Lomé et semaient chez certains un vent de panique. Nous étions plusieurs à considérer cette annonce, faite à la légère,

comme dangereuse. Certes, tout le monde était conscient qu'il était indispensable de repenser sérieusement la politique de Lomé face aux changements intervenus dans le contexte international, sur le plan de l'UE et chez nos partenaires ACP. Mais fallait-il abandonner une politique éprouvée avant d'en avoir imaginé une autre, meilleure, et qui soit faisable ?

Heureusement, la Commission a gardé raison et sérénité. Elle a engagé, dès 1996, à partir d'un « livre vert », un vaste débat dont les résultats devaient inspirer les propositions ultérieures de la Commission.

La route vers Cotonou était ouverte.

3.3 Pourquoi Cotonou ? Les innovations

Si le Président du Togo, l'indéboulonnable Gnassingbé Eyadema, avait compris les signes du temps, s'il avait commencé à ouvrir son pays au pluralisme et à la liberté du débat politique, on aurait probablement connu un Lomé V. L'entêtement d'Eyadema en a voulu autrement. Il fallait donc trouver un autre lieu pour la signature. Tous s'étaient préparés pour Suva (Îles Fidji). Mais un bouleversement inopiné de la situation politique locale a contraint les ACP à choisir un autre pays. C'est le Bénin qui s'est déclaré prêt à accueillir la cérémonie de signature à Cotonou le 23 juin 2000.

On a tenté d'attacher une haute valeur symbolique à ce changement de « Lomé » à « Cotonou », au nouvel « Accord de partenariat ACP-CE ». Or, le choix de Cotonou était plutôt accidentel : le Bénin a relevé le défi d'organiser ce grand rassemblement en deux semaines à peine. Comme référence démocratique, ce pays n'était qu'à moitié convaincant : après un renouveau démocratique qui ne s'était pas bien terminé, l'ancien autocrate, Mathieu Kérékou, était revenu démocratiquement au pouvoir.

Quoi qu'il en soit, Cotonou constituait un changement très significatif, non pas dans la rupture avec le passé, mais dans la continuité et l'évolution. Il consacrait le passage d'une coopération principalement dédiée aux aspects économiques et sociaux du développement à un partenariat plus global intégrant la dimension politique sous toutes ses facettes.

Dès l'énoncé des objectifs de la coopération, ceux-ci sont élargis ; au-delà des objectifs de développement économique, culturel et social, il s'agit désormais de « contribuer à la paix et à la sécurité et de promouvoir un environnement politique stable et démocratique » (Art. 1). Tout un titre de l'Accord est consacré à la dimension politique. Le dialogue politique englobera dorénavant l'ensemble des thèmes d'intérêt commun, qu'ils soient liés ou non à la coopération au développement. En 2005, lors de la révision de l'Accord de Cotonou on ajoute même des dispositions sur la coopération dans la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive.

On assigne par ailleurs au dialogue politique l'objectif de prévenir des situations où une violation d'éléments essentiels – droits de l'homme, principes démocratiques, État de droit – pourrait être invoquée. L'intention est clairement d'éviter, autant que possible, l'application de la clause de non-exécution, c.-à-d. la procédure formelle de consultation pouvant conduire à des sanctions.

Toujours dans le domaine politique, Cotonou ajoute aux éléments essentiels – mais en le qualifiant « d'élément fondamental » (pour limiter le risque de sanctions) – la bonne gestion des affaires publiques ('good governance'). Défini comme la gestion transparente et responsable ('accountable') de l'ensemble des ressources d'un pays pour son développement, ce concept a, dans les documents ultérieurs, été élargi au point qu'il recouvre souvent l'ensemble des éléments essentiels et qu'il s'éloigne ainsi de son domaine d'application spécifique, à savoir l'aide à la bonne gestion des ressources, et la coopération dans la lutte contre gaspillage et corruption.

À l'impératif de la bonne gestion des ressources il convient sans doute de rattacher l'innovation que constituent les nouveaux critères d'allocation des ressources financières : au critère classique des besoins d'un pays s'ajoute désormais celui de ses performances. L'application de ce dernier critère ne s'est pas avérée aisée. S'agit-il des performances en matière d'utilisation quantitative ou qualitative des ressources ? S'agit-il des performances en matière de politique générale ou de développement économique et social ? On aurait pu se baser sur la qualité de la gouvernance si ce concept n'avait pas été dilué. Mais ce qui importe, c'est le principe selon lequel celui qui gère - ou, au moins, s'efforce sérieusement de gérer – ses ressources de façon responsable et « développementale » soit aidé davantage que celui qui les gaspille.

Il n'en reste pas moins vrai que le critère de performance, lié à un concept de gouvernance mal défini, a introduit, aux yeux des pays ACP, un élément d'incertitude dans la prévisibilité de l'aide. Ils ont en effet le sentiment qu'au moment même où l'UE proclame les principes d'appropriation ('ownership') et d'alignement sur leurs politiques, la Commission pourrait, au contraire, être tentée de s'ériger en juge des performances et de la bonne gouvernance et d'affaiblir d'autant le principe de co-gestion de l'aide, durement acquis au fil des négociations antérieures. Le fait d'avoir sorti de la masse financière du 10^{ème} FED un montant de 3 milliards d'euro comme « tranche incitative à la bonne gouvernance », est de nature à renforcer cette impression. Il s'y ajoute la problématique de l'aide budgétaire : s'il s'agit d'une forme d'aide plus « moderne » que l'approche classique par projets, elle implique nécessairement une ingérence plus forte de la Commission dans la gestion de l'ensemble des finances publiques du pays partenaire et peut être ressentie comme antinomique par rapport au principe selon lequel la responsabilité de son développement relève avant tout du pays lui-même.

Beaucoup de doigté sera requis de la part de l'UE et, surtout, de la Commission pour montrer aux ACP que les nouvelles orientations peuvent être concrétisées sans que la qualité du partenariat ne soit affectée.

La dotation du 9^{ème} FED a ceci de nouveau qu'on a ajouté à son montant de 13,5 milliards d'euro les reliquats non alloués des FED antérieurs, ce qui a porté les ressources disponibles à environ 22,5 milliards, le montant global couvrant la période de 2000 à 2007 (8 ans). Pour le 10^{ème} FED, on a fait coïncider sa durée avec l'échéance de la programmation budgétaire, à savoir 2008 à 2013 (6 ans), pour un montant d'environ 22,6 milliards d'euro.

La bataille en faveur de la « budgétisation » – c.-à-d. de l'intégration du FED dans le budget de l'UE, alors qu'il est géré depuis 1958 comme un fonds séparé du budget – a de nouveau été perdue. Réclamée par la Commission et le Parlement européens depuis Lomé I, la budgétisation s'est heurtée à chaque échéance à des obstacles politiques ou financiers insurmontables du côté du Conseil des Ministres. Cette fois, elle a échoué parce que la budgétisation aurait crevé le sacro-saint plafond de 1% du RNB qu'on s'était fixé pour le financement du budget. Le FED continue donc à être financé par des contributions des États membres. Il garde son caractère

intergouvernemental et reste chaque fois soumis à la ratification par tous les États membres (et les deux tiers des ACP), ce qui risque d'entraîner des retards croissants vu le nombre d'États Membres. La BEI continue d'accorder des prêts sur ses ressources propres, au maximum 2 milliards d'euro pour la période 2008-2013.

Cotonou renforce par ailleurs le rôle des acteurs non étatiques en impliquant davantage ces forces dans le débat sur les orientations politiques et en leur conférant un rôle accru comme vecteurs ou destinataires de l'aide extérieure. On avait notamment mieux compris le rôle que la société civile locale, et les ONG en particulier, étaient capables de jouer dans la consolidation du processus démocratique et dans la promotion de la bonne gouvernance. En tant que voix de l'intérieur, elles étaient d'emblée plus crédibles que les admonestations venant de l'extérieur, remédiant en outre, au moins partiellement, à la carence de structures parlementaires faibles au stade précoce de l'évolution démocratique.

Notons enfin l'accroissement du nombre d'États ACP signataires de l'Accord de Cotonou : les 46 de Lomé I sont désormais 78, dont 48 africains et 15 pour chacune des régions Caraïbes et Pacifique.

3.4 Évolution des régimes commerciaux

Les changements qu'apporte Cotonou au régime commercial antérieur doivent être situés dans un contexte plus large.

Celui-ci est caractérisé par des vagues de libéralisation au gré des cycles successifs du GATT/OMC, en dernier lieu celui de Doha. Lancé en 2001, il devait se terminer en 2005. À la fin 2007, on s'interroge sur ses chances d'aboutir.

Ces cycles de négociations ont conduit à un abaissement significatif de la protection tarifaire en général. Abaisser le niveau de protection à l'égard de tous les partenaires commerciaux (« erga omnes ») a pour conséquence de laisser subsister des marges d'autant plus réduites pour un traitement préférentiel. Les préférences s'érodent.

Néanmoins, les préférences qui restent mathématiquement possibles continuent d'être attractives pour les PVD. La Communauté a utilisé cette possibilité depuis

que le GATT a autorisé un traitement préférentiel pour les PVD. Elle pratique ainsi depuis 1971 son Système de préférences généralisées (SPG). Remanié à plusieurs reprises, le SPG de l'UE s'applique aujourd'hui dans trois versions : le SPG normal, le SPG + (réservé aux PVD qui respectent les normes sociales et environnementales) et le système « tout sauf les armes » (mieux connu sous le sigle anglais 'EBA') accordé depuis 2001 aux pays les moins avancés (PMA). 'EBA' est pratiquement aussi favorable que les préférences accordées sous le régime de Lomé et, jusqu'à fin 2007, de Cotonou.

Le SPG, dans ses différentes versions, reste un système de concessions sans réciprocité ; il n'a pas de caractère contractuel (régime autonome) et peut donc être modifié unilatéralement par l'UE. Des modifications doivent toutefois répondre à des critères de transparence et de traitement non discriminatoire à l'égard des PVD se trouvant dans des situations comparables. C'est ainsi qu'il est légal, par exemple, de traiter tous les PMA de manière plus favorable que les autres PVD, mais non certains PMA.

A la différence de ces régimes autonomes, les systèmes commerciaux de Lomé/Cotonou et ceux des accords méditerranéens sont contractuels. On se souvient que l'introduction sous Lomé I d'un régime commercial de libre accès au marché européen sans réciprocité a été célébrée comme un progrès exemplaire. Un régime semblable – bien que plus restrictif concernant les produits agricoles – a été appliqué aux relations avec les pays de la rive sud et est de la Méditerranée. Traitant plus favorablement les partenaires ACP et méditerranéens que les autres PVD, ces régimes rencontraient une contestation croissante au regard des règles du GATT/OMC. Lomé IV a dû obtenir une dérogation formelle ('waiver'). Une nouvelle dérogation a pu être obtenue pour le régime de Cotonou ; mais elle expire au 31 décembre 2007.

L'UE, afin d'éviter des pressions et des négociations permanentes pour le maintien de régimes qui, sans 'waiver', sont considérés comme illégaux, veut désormais se mettre en règle. Dans le cadre des règles actuelles de l'OMC, elle n'a le choix qu'entre le SPG, modulable mais de façon non discriminatoire, et l'établissement de zones de libre-échange ou d'unions douanières avec des partenaires individuels ou des groupes de pays, de telles constructions étant explicitement autorisées par l'OMC.

Dans cette situation, l'UE a opté de plus en plus pour la formule des « zones de libre-échange » qui comporte évidemment des concessions réciproques et qui doit porter sur la libéralisation de « l'essentiel des échanges » ('substantially all trade').

Ce mouvement vers les zones de libre-échange (ZLE) commence au milieu des années 1990. À partir de 1995, la Communauté a conclu de nouveaux accords d'association avec les pays de la rive sud et est de la Méditerranée. Dans ces accords le régime commercial antérieur est remplacé par un système de ZLE, asymétrique en faveur des partenaires PVD du point de vue tant de la couverture des produits que de l'échelonnement de l'abaissement tarifaire. Il s'agit de ZLE entre la Communauté d'une part et chacun des pays méditerranéens d'autre part, avec l'objectif de fusionner le tout en une seule et vaste ZLE euro-méditerranéenne en 2010. Le pays le plus avancé dans la mise en pratique de la ZLE est la Tunisie. Cette fois, c'est donc la Méditerranée – et non Lomé – qui a joué le rôle de pionnier.

Ensuite, c'est dans le cadre d'un accord de commerce et de coopération au développement (TDCA) avec l'Afrique du Sud, conclu en 1999, qu'une construction commerciale similaire a été établie. Ont suivi le Mexique et le Chili. Les négociations en cours avec le MERCOSUR, l'Inde, la Corée du Sud et l'ANASE (ASEAN) visent, elles aussi, à créer des ZLE. D'autres candidats pourraient être le Groupe andin et l'Amérique centrale.

Cette évolution n'a pas épargné les ACP non plus. Avec eux, elle a abouti, dans l'Accord de Cotonou, au concept d'Accords de partenariat économique (APE). Ces accords sont censés être de véritables instruments de développement comportant, outre la réalisation de ZLE asymétriques, toute une série de mesures d'accompagnement dans les domaines de l'aide – aide au commerce, aide aux infrastructures liées au commerce, aide à l'ajustement –, de l'investissement privé, de l'appui à la structuration sous-régionale, etc. Il était prévu dès le départ de conclure de tels APE avec des régions ACP. Assez naturellement, six régions se prêtaient à cette approche : Afrique de l'Ouest, Afrique centrale, Afrique australe, Afrique de l'Est / Corne de l'Afrique, Caraïbes, Pacifique. La première phase devait consister à structurer ces régions en marchés régionaux et à accroître, grâce au dynamisme ainsi créé, la compétitivité des économies, les préparant de la sorte à l'ouverture ultérieure et très graduelle à la concurrence avec les exportations européennes.

On a malheureusement sous-estimé la complexité de ce processus et notamment les problèmes pratiques rencontrés dans la structuration régionale – qui devait pourtant être un préalable à la mise en marche des ZLE avec l'Europe. On est ainsi arrivé à la date-butoir du 31 décembre 2007, date d'expiration du 'waiver' obtenu en 2001, sans que les négociations avec les ensembles régionaux, à l'exception des Caraïbes, n'aient abouti.

Le concept même des APE a fait l'objet de vives controverses au fur et à mesure que les négociations avançaient. Que cette approche contribue à obliger les ACP à prendre au sérieux la coopération à l'intérieur des six sous-régions est un aspect incontestablement positif ; on parle, en effet, depuis des décennies, de la coopération et de l'intégration régionales sans que cela n'avance concrètement, à quelques rares exceptions près. Que le concept des APE consolide contractuellement un accès libre au marché européen, est un autre élément positif.

Qu'il comporte des mesures d'accompagnement, notamment en matière d'aide financière et d'investissements privés, constitue un espoir, également à inscrire du côté positif du bilan. Ce qui fait problème, c'est l'ouverture des marchés ACP aux exportations européennes, autrement dit : la réciprocité.

À cet égard, on peut dire deux choses : dans le cadre des règles existantes de l'OMC, une réciprocité est indispensable si l'on veut échapper à la demande, aléatoire, d'une dérogation. L'affirmation que cette ouverture des marchés du côté des partenaires structurellement faibles d'une ZLE serait avantageuse pour leur développement est, en revanche, plus que contestable.

En effet, on ne connaît historiquement aucun cas où un pays au stade précoce de son évolution économique se serait développé via son ouverture à la concurrence internationale. Le développement s'est toujours amorcé au gré d'une certaine protection qu'on a pu diminuer au fur et à mesure que l'économie s'était suffisamment fortifiée pour affronter la concurrence extérieure. Mais un tel processus s'étend sur de longues années, sans parler du préalable que constituent, dans le cas des ACP, la mise en place et le fonctionnement de structures régionales.

Tout est une question de temps et de mesure. Clairement, le temps initialement prévu pour la mise en place des APE était trop court ; il faut donc poursuivre les travaux. Au risque de prolonger les négociations, il faut absolument garder le cap de l'approche régionale et éviter de retomber dans une approche par pays. Il faut manier la réciprocité avec une grande flexibilité et ne pas s'accrocher rigide­ment à des pourcentages de libéralisation préétablis : dans la mesure où les partenaires de l'UE gardent une large autonomie pour protéger leur agriculture, leur élevage et leurs jeunes industries, on peut leur demander qu'ils acceptent la réciprocité pour le reste, au lieu d'en combattre le principe. Et, finalement, le concept même d'APE interdit de se limiter au seul régime commercial. Les mesures d'accompagnement sont tout aussi importantes. En effet, si l'on se demande pourquoi les préférences unilatérales de Lomé n'ont pas produit les résultats espérés, la réponse n'est certainement pas l'absence de réciprocité, mais le simple fait que, seules, des préférences commerciales ne suffisent pas pour développer les exportations des ACP. Il faut, en plus et surtout, s'attaquer aux problèmes structurels de production et de commercialisation, y compris aux problèmes des infrastructures ; à tout ce qu'en anglais on appelle les 'supply constraints' (contraintes du côté de l'offre).

En d'autres termes, il faut une meilleure synergie entre politique commerciale d'une part et aide au développement et investissements d'autre part.

Qu'on le veuille ou non, et sauf miracle multilatéral, l'avenir semble promis aux zones de libre-échange, à condition qu'elles puissent être aménagées pragmatiquement en fonction des besoins et des capacités des partenaires en présence.

3.5 Méditerranée et Politique de voisinage

Les relations de coopération avec les pays riverains de la Méditerranée comptent, avec Lomé, parmi les plus anciennes de la Communauté européenne. Plusieurs générations d'accords se sont succédé à partir de 1976 et, en dernier lieu, depuis 1995.

Leur évolution est assez semblable à celle observée dans la filière Lomé/Cotonou : renforcement de la dimension politique par l'introduction de clauses en matière de droits de l'homme, de démocratisation, d'État de droit et extension du dialogue

politique à tout thème d'intérêt commun ou d'intérêt pour l'une des parties, tel que la coopération dans la lutte contre le terrorisme ou la maîtrise des flux migratoires. Compte tenu des intérêts mutuels en jeu, on observe toutefois du côté européen une certaine retenue à aborder franchement des thèmes politiques sensibles, d'autant que certains régimes jouent assez habilement de la confusion entre limitation des droits de l'homme et lutte contre le terrorisme.

En matière commerciale, la politique méditerranéenne s'inscrit en plein dans le courant des « zones de libre-échange », comme nous l'avons vu. Plus de 50% du commerce de la région s'effectue avec l'UE, plus de 70% pour certains pays. Le point critique reste la faiblesse du commerce entre les partenaires de la rive sud et est de la Méditerranée. Un petit espoir est né avec l'accord d'Agadir de 2004 qui prévoit le libre-échange entre quatre pays : le Maroc, la Tunisie, l'Égypte et la Jordanie. Mais le chemin restera ardu pour atteindre l'objectif d'une vaste ZLE euro-méditerranéenne en 2010. Seuls quelques optimistes semblent encore y croire.

La coopération financière et technique a surtout une fonction d'accompagnement des réformes politiques, économiques et sociales dans les neuf pays partenaires (Algérie, Autorité palestinienne, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie). Elle doit notamment aider ces économies à se préparer à affronter, le moment venu, la concurrence européenne grâce à une « mise à niveau » de leurs entreprises. Dans le passé, l'aide provenant du budget de l'UE a représenté plus de 3 milliards d'euro pour chacune des périodes quinquennales de coopération financière et technique avec les pays méditerranéens - MEDA I et II - à quoi s'ajoutaient les financements de la BEI qui dépassent 1 milliard d'euro par an. On peut envisager l'hypothèse qu'à l'avenir les pays en question recevront environ 2 milliards de dons et de prêts par an de l'UE, sans compter les aides qu'apportent les États membres.

Il est regrettable que, pour des raisons politiques attribuables aux seuls pays partenaires de l'UE, il ait été nécessaire de conclure les accords avec chacun des pays individuellement. Afin de créer tout de même un certain cadre multilatéral autour de ce réseau de relations bilatérales et, en particulier, pour favoriser les liens Sud-Sud, le Processus de Barcelone a été lancé en 1995 avec pour ambition politique de faire du bassin méditerranéen un espace commun de paix, de stabilité et de prospérité. De très nombreuses rencontres ont lieu dans le cadre de ce processus,

traitant aux niveaux politique et technique de thèmes aussi sensibles que la sécurité et le terrorisme, aussi délicats que les migrations et les problèmes environnementaux en Méditerranée, aussi économiquement essentiels que l'approvisionnement énergétique ou la pêche, aussi existentiels que la compréhension et la cohabitation des différentes cultures et religions. Il faut espérer que les résultats seront à la hauteur des énergies investies dans ce processus et qu'il ne s'enlisera pas, comme naguère le Dialogue euro-arabe des années 1970-1980.

Mais sans attendre les fruits du Processus de Barcelone ou pour le revitaliser, l'UE a annoncé en 2003 la « Politique européenne de voisinage » (PEV) qui se greffe sur Barcelone. Son objectif était, dans la perspective de l'élargissement de 2004, de stabiliser tant le nouveau voisinage à l'Est que l'ancien au Sud. On peut se demander toutefois si c'était une bonne idée d'inclure dans la même politique des pays aussi différents que l'Ukraine et le Maroc, l'Arménie et l'Égypte, pour se rendre d'ailleurs compte très vite qu'il faudra fortement différencier entre le volet est et le volet sud de la PEV.

Notre thème étant la politique de développement, nous avons tendance à laisser le volet est plutôt de côté, puisqu'il s'agit de pays en transition dont les plus grands – l'Ukraine, le Bélarus – ne figurent d'ailleurs pas sur la liste de l'OCDE des bénéficiaires d'aide publique au développement (APD). Nous ne traiterons pas non plus des pays candidats à l'adhésion à l'UE (Turquie et Balkans occidentaux) bien qu'ils relèvent de l'APD. Cela nous ramène au volet sud de la PEV.

Les acteurs européens de la PEV ont éprouvé certaines difficultés à expliquer à leurs interlocuteurs du Maghreb et du Machrek la valeur ajoutée de la PEV par rapport aux accords d'association et au Processus de Barcelone, d'autant plus que la couverture thématique de ceux-ci est déjà très large. On a mis dès lors l'accent sur la complémentarité entre Barcelone et la PEV. Tout va dans le sens d'un renforcement des relations euro-méditerranéennes : le dialogue politique est censé acquérir une nouvelle qualité et s'enrichir de nouveaux thèmes. Sur le plan économique, on recherche une intégration plus poussée des économies voisines dans le nouvel espace européen, élargi à la suite des accessions de 2004 et de 2007. Dans le cadre des perspectives budgétaires 2007 à 2013, un instrument financier spécial a été mis en place en appui à la PEV ; il remplace dans la zone sud l'ancien instrument MEDA.

Les pays partenaires ont été invités à négocier avec l'UE des plans d'action de la PEV. L'hésitation de certains pays à cet égard semble indiquer que tous n'ont pas été convaincus de la valeur qu'ajoutera cette nouvelle politique à l'acquis des accords d'association et du Processus de Barcelone. La crainte a même été exprimée que la PEV, en donnant trop de poids au politique, ne risque de reléguer au second plan les objectifs de développement.

On peut aussi se poser la question de savoir si l'approche différenciée à l'égard de chacun des pays qui s'exprime dans un plan d'action bilatéral ne va pas à l'encontre de la tentative d'encadrement multilatéral que poursuit Barcelone.

La récente initiative du Président français, Nicolas Sarkozy, visant à lancer une Union méditerranéenne entre les États riverains au nord et au sud de la Méditerranée, n'est pas de nature à rationaliser une architecture déjà suffisamment complexe. En outre, ce projet ne risque-t-il pas de détourner l'intérêt des pays du nord de l'UE d'une politique dans laquelle la totalité de l'UE devrait rester engagée ? Il vaudrait donc mieux intégrer cette initiative dans le Processus de Barcelone pour donner un nouvel élan à celui-ci, plutôt que de juxtaposer les deux.

3.6 Vers une approche panafricaine ?

Dans le passé, l'UE a abordé le continent africain par deux biais : d'une part, la politique de Lomé/Cotonou a couvert, au fur et à mesure des indépendances et de l'abolition de l'apartheid, la totalité de l'Afrique subsaharienne, avec un statut spécial, mais intégré, pour l'Afrique du Sud. D'autre part, l'Afrique du Nord fait partie de la politique méditerranéenne, du Processus de Barcelone et de la Politique de voisinage. Toutefois les deux approches ne sont pas limitées au continent africain : Lomé/Cotonou couvre aussi les composantes Caraïbes et Pacifique. La politique méditerranéenne s'étend au Proche-Orient.

Depuis la naissance de l'Union africaine en 2002 (par transformation de l'ancienne OUA), l'Union européenne a été invitée de manière de plus en plus pressante à aborder l'Afrique comme un ensemble. L'Union Africaine – qui a d'ailleurs largement adopté les mêmes structures institutionnelles que l'UE, du moins leurs appellations telles que « Commission de l'UA » – se voudrait l'équivalent et donc l'interlocuteur

de l'UE. L'Europe est entrée dans ce jeu politique, de l'organisation de réunions conjointes de la Commission de l'UE et de la Commission de l'UA à l'adoption, lors du sommet Afrique – UE de décembre 2007, d'une Stratégie commune UE-Afrique.

Ce rapprochement entre continents nous oblige à répondre à deux questions : l'UA reflète-t-elle la réalité politique de l'Afrique en termes de structures de pouvoir ? La politique de l'UE consistant à aborder l'Afrique par son côté nord et par son côté subsaharien est-elle un obstacle à l'intégration continentale panafricaine ?

En ce qui concerne la première question, on doit évidemment se féliciter des efforts que déploie l'Afrique pour se doter d'institutions panafricaines. L'Europe doit appuyer ce mouvement énergiquement et faire bénéficier l'Afrique de sa propre expérience. Mais elle doit en même temps reconnaître que la réalité politique de l'Afrique d'aujourd'hui diffère de celle de l'Europe après plus de 50 ans d'efforts persévérants d'intégration économique et politique. Les jeunes États africains, n'ayant à peine ou pas encore achevé leur 'nation-building', restent plutôt jaloux de leur souveraineté. Ils sont prêts – mais pas facilement – à en partager quelques parcelles avec des organisations régionales (UEMOA, CEDEAO, CEMAC, SADC, SACU, COMESA...). Mais ils sont réticents à transférer de réels pouvoirs à des institutions panafricaines. Si donc un maximum d'attention politique doit être consacré à l'UA, le réalisme politique commande de ne pas négliger les niveaux où se situe à court et à moyen terme le vrai pouvoir en Afrique, à savoir le niveau national et, dans une moindre mesure, le niveau régional.

La politique de l'UE semble conforme et cohérente avec cette analyse : elle a structuré et renforcé son dialogue avec l'UA et l'appuie concrètement dans les domaines où l'UA dispose d'un mandat des États africains (notamment : paix et sécurité). Elle concentre beaucoup d'énergies sur l'appui à la coopération et à l'intégration régionales. C'est à ce titre que l'approche APE est précieuse. Il en est de même de ses efforts pour favoriser la coopération entre les pays de la rive sud de la Méditerranée. Et elle poursuit naturellement des programmes de coopération avec les pays africains individuellement.

Dans la mesure où l'UE réussit à assurer la cohérence entre les différents volets de sa politique africaine – et notamment entre les volets méditerranéen et subsa-

harien –, cette politique, loin de constituer un obstacle aux efforts d'intégration panafricaine, consolide plutôt les fondations régionales ('building blocks') de la construction continentale.

Ce n'est donc pas en démantelant les politiques méditerranéenne et de Cotonou pour les remplacer par une seule politique à l'égard du continent africain que l'Europe lèverait les obstacles sur la voie du panafricanisme. Ces obstacles se trouvent en réalité pour l'essentiel en Afrique même, dans sa géographie et son histoire – les pays du Maghreb ne regardent-ils pas plus vers le Nord que vers le Sud ? – et dans le souci des États africains de ne pas partager trop tôt une partie de leur souveraineté avec des structures supranationales.

Il ne paraît, par conséquent, pas nécessaire de toucher à la « géographie » de Cotonou – dont le centre de gravité est de toute façon en Afrique – ni à celle de la politique méditerranéenne dont l'Afrique du Nord constitue une partie essentielle et bien identifiable.

3.7 Regain d'intérêt pour l'Afrique

L'UE a d'ailleurs clairement montré que, malgré des approches de l'Afrique qui peuvent paraître parcellaires, elle est bien capable de définir une stratégie d'ensemble à l'égard du continent voisin. Elle a approuvé en décembre 2005, au niveau du Conseil européen, une « Stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique ». Ensuite, la volonté politique s'est exprimée du côté tant européen qu'africain de transformer cette stratégie de l'Europe en une stratégie commune Europe-Afrique. C'était une entreprise ambitieuse et politiquement délicate : y a-t-il assez d'intérêts et de valeurs convergents ? Y a-t-il des interlocuteurs compétents et dûment mandatés des deux côtés ? Le fait que le Sommet UE-Afrique ait pu adopter à Lisbonne en décembre 2007 un « Partenariat stratégique Afrique-UE » doit être considéré comme la réussite de cette entreprise difficile et comme un jalon historique qui marquera les relations euro-africaines.

Ce document stratégique reflète l'approche très large et très politique qui caractérise désormais ces relations. Parmi les priorités qui explicitent la vision commune, les thèmes de paix, de sécurité, de gouvernance, de droits de l'homme

semblent prendre le pas sur les sujets de développement. Cela vaut aussi pour les titres des huit « partenariats » qui constituent le contenu du « Premier plan d'action (2008-2010) », où l'on retrouve les mêmes thèmes politiques, mais aussi l'énergie, le changement climatique, les migrations, même la science et l'espace, alors que les sujets prioritaires de la politique de développement, tels que la santé, l'éducation, la sécurité alimentaire se trouvent comprimés, bien que de façon assez élaborée, sous un seul des huit partenariats, à savoir les « Objectifs de développement du Millénaire ».

Il s'agit de documents volumineux, détaillés, complets, contenant la quasi-totalité des initiatives que, idéalement, il serait souhaitable de prendre pour promouvoir les relations euro-africaines et surtout le développement de l'Afrique. N'aurait-on pas mieux fait de focaliser, du moins le Plan d'action, sur quelques priorités bien ciblées avec une perspective réaliste d'atteindre des résultats concrets au bout de trois ans ?

Quoi qu'il en soit, il faudra veiller dans la mise en œuvre de la stratégie – qui sera suivie de près, notamment lors des futurs sommets UE-Afrique tous les trois ans – à ce que le développement et la lutte contre la pauvreté gardent, parmi tous les thèmes politiques, la place qui leur revient en tant que conditions du mieux-être des populations, de la stabilité politique et de la paix sociale, de la prévention de conflits violents, de frein naturel à l'émigration massive... ; car ce sont bien la pauvreté et l'absence de perspectives qui sont très largement à l'origine des problèmes que l'Afrique et, par ricochet, l'Europe, doivent affronter.

Le regain d'intérêt pour l'Afrique n'est pas un hasard. Certes, l'Europe s'est toujours occupée de ce continent ; initialement, pour des raisons historiques ; plus tard, comme toute la communauté internationale, parce que l'Afrique était devenue le continent à problèmes. Plus récemment et assez soudainement, c'est une véritable ruée sur l'Afrique qui s'est déclenchée. L'Afrique est sollicitée de toutes parts à cause de ses richesses pétrolières et minières et, subsidiairement, comme marché avec une population toujours en forte croissance. Plusieurs facteurs se conjuguent pour expliquer ce phénomène, mais surtout la voracité en matières premières des pays émergents, et notamment de la Chine avec sa croissance exponentielle. Compte tenu de l'insécurité qui plane sur le Moyen-Orient, les États-

Unis d'Amérique cherchent, eux aussi, à sécuriser leurs approvisionnements par un recours croissant aux ressources de l'Afrique. Si l'Europe ne prend pas garde, elle risque d'être marginalisée dans une région où, normalement, elle aurait vocation à assumer le leadership parmi les partenaires extérieurs.

Les nombreuses sollicitations dont l'Afrique est l'objet comportent aussi des risques non négligeables pour son développement : l'Afrique courtisée peut être tentée d'emprunter la voie de la facilité, de ralentir les réformes politiques et économiques, parfois douloureuses mais nécessaires, de s'endetter à la légère, de reporter à demain tout ce qui est gênant aujourd'hui. On a vu dans quelle perversité de développement la « malédiction du pétrole » a pu plonger certains pays. Et on a vu que, grâce à une gestion responsable de leur peu de ressources, des pays du Sahel s'en sont sortis mieux que des pays débordant de richesses minérales et pétrolières.

C'est donc à bon escient que les négociateurs de l'Accord de Cotonou y ont inscrit, comme « élément fondamental », la bonne gouvernance, définie comme la gestion transparente et responsable de l'ensemble des ressources d'un pays pour son développement équitable et durable. Or, il devient de plus en plus difficile d'insister sur un élément aussi essentiel pour le développement que la bonne gouvernance, si d'autres partenaires comme la Chine offrent leur appui financier et apportent leurs investissements sans aucune considération de cette nature.

Certes, l'Afrique a intérêt à diversifier ses partenariats extérieurs et à accepter l'aide publique et les investissements qui lui sont offerts. Et la concurrence entre candidats à la coopération ne peut être que salutaire. A condition que cela ne conduise pas au mauvais choix des priorités, au financement de projets grandioses alors que les besoins de base de la population restent insatisfaits, au surendettement, au gaspillage, bref : à la mauvaise gouvernance.

Dans ces circonstances, les choix que l'UE doit faire ne sont pas faciles. Les objectifs de sa politique étrangère citent, sur la même ligne, « la sauvegarde de ses valeurs et de ses intérêts fondamentaux ». Il est indéniable que l'Europe a des intérêts en Afrique. Mais elle ne devrait pas leur sacrifier les valeurs dont la défense rend son action extérieure politiquement et moralement crédible.

Plutôt que de diluer ses exigences en matière de bonne gestion, l'UE devrait rechercher le dialogue avec les autres partenaires de l'Afrique, et notamment avec les pays émergents, afin de convenir d'une approche plus cohérente et plus harmonisée des problèmes africains.

Pour que le regain d'intérêt pour l'Afrique serve réellement son développement économique et social et la lutte contre la pauvreté au lieu de créer quelques rentes supplémentaires pour quelques élites corrompues !

3.8 Un regard sur les autres continents : Amérique latine et Asie

Nous avons vu comment, conformément au mandat donné par le sommet européen de 1972 et dans la foulée de la Convention de Lomé (1975), la coopération avec les autres régions en développement s'est épanouie, avec la Méditerranée d'abord, avec l'Asie et l'Amérique latine ensuite.

Les relations commerciales avec l'Asie et l'Amérique latine étant régies, jusque dans un passé récent, par le SPG, l'attention se portait sur les autres formes de coopération, et notamment sur la coopération financière et technique. On se rappelle que celle-ci s'est concrétisée par une première inscription budgétaire en 1976 qui portait encore l'intitulé « PVD non associés » et que c'est en 1985 que la dénomination fut enfin changée en « PVD d'Amérique latine et d'Asie » (ALA). A partir de 1988, les crédits budgétaires furent scindés en « Amérique latine » d'une part et « Asie » d'autre part. Lorsqu'on inclut toutes les formes d'aide, y compris l'aide d'urgence en cas de catastrophes naturelles (relativement fréquentes dans ces régions), la Communauté en tant que telle fournit environ 500 millions d'euro par an à l'Amérique latine et près de 1 milliard d'euro à l'Asie. S'y ajoutent des crédits de la BEI. Néanmoins, s'agissant de continents où les pays dits « émergents » dominant, l'aide publique joue normalement un rôle plus limité que la coopération économique et commerciale et les investissements privés. En outre, contrairement au volume d'aide consacré à l'Afrique, l'aide communautaire destinée à l'Amérique latine et à l'Asie n'atteint que dans des cas exceptionnels la « masse critique » nécessaire pour permettre à la Commission de jouer le rôle d'un lead donor (bailleur chef de file) ou d'animer la coordination des aides entre Communauté et États membres.

3.8.1 Amérique latine

Les relations avec l'Amérique latine se sont intensifiées au fil des années sur le plan politique aussi bien qu'économique. L'UE voit dans l'AL en premier lieu un partenaire économique et commercial, sans négliger la dimension politique de ce partenariat. L'AL porte son intérêt sur le grand marché européen, tout en appréciant le rééquilibrage politique que la relation avec l'Europe lui apporte face au poids de son grand voisin du nord.

La nature politique de cette relation de région à région, mûrie lors des efforts conjoints pour mettre fin aux guerres civiles en Amérique centrale et consolidée par la contribution européenne à la mise en œuvre des accords de paix, s'exprime surtout dans les sommets UE-AL qui se tiennent tous les deux ans, depuis 1999 à Rio jusqu'à 2006 à Vienne, le prochain étant prévu à Lima en 2008. Les pays des Caraïbes, bien que par ailleurs membres de l'Accord de Cotonou, participent à ces manifestations. Les réunions au sommet se prolongent par des rencontres ministérielles périodiques qui approfondissent le dialogue politique entre l'UE et ce qu'on appelle le Groupe de Rio, le forum latino-américain pour de telles consultations politiques.

La valeur de ces grands-messes de Chefs d'État et de gouvernement et des réunions ministérielles étant essentiellement politique et symbolique, la coopération opérationnelle – économique, commerciale, financière, technologique, scientifique, culturelle, etc. – doit nécessairement descendre dans des cadres géographiques plus gérables. À cet égard, l'UE ressent, comme dans d'autres régions, une vocation particulière à organiser sa coopération de préférence avec des ensembles sous-régionaux. Si les accords les plus anciens ont été conclus avec des pays individuels (avec l'Uruguay en 1973, avec le Mexique en 1975, avec le Brésil en 1980 ...), par la suite et dans la mesure où la coopération devenait plus substantielle, l'UE s'est tournée vers des groupements régionaux : Pacte andin en 1983, Amérique centrale en 1985. Ces accords-cadres ont été renouvelés en 1993.

En 2003, des Accords de dialogue politique et de coopération ont été signés avec les deux groupes de pays, remplaçant les accords de 1993. Comme dans les relations avec l'Afrique, les thèmes politiques – de la prévention des conflits à la lutte contre

le terrorisme en passant par la bonne gouvernance et la maîtrise des migrations – prennent une place de plus en plus importante. La lutte contre le trafic de drogue s'ajoute comme un problème spécifique de la région.

En 2007, de nouvelles négociations ont été lancées, cette fois en vue de parvenir à des Accords bi-régionaux d'association proprement dits (on voit que le terme « association », banni par les partenaires anglophones de la Convention de Lomé, a retrouvé ses titres de noblesse !). Si l'un des objectifs de ces accords sera de faciliter le commerce bi-régional, la question de savoir si l'on vise l'établissement de zones de libre-échange reste apparemment ouverte.

Le Mexique ne faisant pas partie de la coopération avec l'Amérique centrale et le Chili étant sorti de la Communauté andine, des Accords d'association individuels ont été conclus avec ces deux pays, dès 1997 avec le Mexique et en 2002 avec le Chili. Dans la logique de la nouvelle orientation de la politique commerciale, ce sont les premiers accords en AL qui comportent des zones de libre-échange avec l'UE.

S'agissant du MERCOSUR (Brésil, Argentine, Uruguay, Paraguay, auxquels s'est joint récemment le Venezuela), un accord-cadre de coopération a été signé en 1995. Il est conçu comme une solution de transition vers un Accord d'association UE-MERCOSUR. À l'issue d'un minutieux travail préparatoire, les négociations se sont engagées en 1999. Elles se sont avérées particulièrement difficiles et ardues. L'absence de progrès suffisants semble tenir d'une part à la faible structuration régionale de ce groupement et à des divergences d'intérêts au sein de ses membres, et d'autre part à l'ambition, probablement irréaliste, de créer une véritable zone de libre-échange. En effet, le potentiel agricole, notamment du Brésil et de l'Argentine, pourrait poser de réels problèmes à l'agriculture européenne, si l'accès au marché leur était concédé sans restrictions. En outre, le MERCOSUR tente d'obtenir des concessions sur la réduction des subventions agricoles de la PAC, alors que cette négociation se déroule dans le cadre multilatéral de l'OMC. À l'inverse, les attentes de l'UE concernant l'ouverture économique du MERCOSUR à ses exportations et investissements ne peuvent apparemment être satisfaites. Les débouchés nouveaux que leur offrent les grandes économies émergentes peuvent avoir diminué l'intérêt des États membres du MERCOSUR pour le marché européen, ce qui les rend moins enclins à faire des concessions.

En ce qui concerne la coopération financière et technique, elle doit être différenciée en fonction du niveau de développement et des besoins spécifiques des différents pays et régions. L'aide financière se concentre sur des pays plus pauvres comme ceux d'Amérique centrale ou la Bolivie, alors qu'elle doit se limiter à quelques actions bien ciblées (par exemple en matière de droits de l'homme et de gouvernance) dans des pays comme le Mexique ou le Chili.

Compte tenu de la flagrante inégalité de la répartition des richesses (la population d'AL vivant sous le seuil de pauvreté est estimée à environ 45%), la première priorité de la coopération financière vise la promotion de la cohésion sociale : lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale. Le deuxième thème prioritaire reste celui de l'appui à l'intégration et à la coopération sous-régionales du MERCOSUR, de la Communauté andine et de l'Amérique centrale. Par cette concentration, l'UE veut mettre un frein à la dispersion des ressources financières sur un trop grand nombre de petites opérations. Néanmoins, à côté des deux grandes priorités, des thèmes comme l'amélioration de la gouvernance, la protection des droits de l'homme, la défense de la forêt et de la biodiversité restent à l'agenda de la coopération avec l'UE.

Partie d'un niveau modeste il y a une trentaine d'années, la coopération avec l'AL a acquis rapidement de la substance, avec une impulsion politique significative depuis l'adhésion de l'Espagne à l'UE, pour atteindre aujourd'hui la qualité d'un « partenariat stratégique bi-régional ». Elle constitue désormais un volet essentiel de cette politique de coopération à l'échelle mondiale que le sommet européen de 1972 a appelée de ses vœux.

3.8.2 Asie

Autant la coopération avec l'AL peut se structurer autour de trois grandes zones géographiques – Amérique centrale avec le Mexique, Amérique andine avec le Chili, MERCOSUR – autant l'approche de l'Asie doit faire face à une configuration géographique et politique nettement plus accidentée : le sous-continent indien où coexistent, sans réelle coopération intra-régionale, à côté du colosse que représente l'Inde, un Pakistan déstabilisé par le voisinage afghan et un Bangladesh surpeuplé et exposé à toutes les calamités naturelles ; le géant chinois qui domine

l'Asie de l'Est, mais où des « dragons » comme la Corée du Sud et Taiwan jouent un rôle économique non négligeable ; l'ASEAN, un groupement de dix États assez hétérogène où figurent des pays pauvres comme le Laos et le Cambodge à côté du riche Brunei. (Nous n'incluons pas dans ce survol de la politique de développement les Nouveaux États Indépendants issus de l'ancienne Union Soviétique, en l'occurrence les pays d'Asie centrale, malgré l'intérêt économique que certains d'entre eux présentent pour l'UE.)

L'Asie du Sud, de l'Est et du Sud-est apparaît, malgré la diversité des situations, comme une « région » émergente en plein boom économique, surtout depuis que la Chine s'est réveillée et que l'Inde s'est ouverte aux échanges internationaux. La coopération régionale entre les pays de l'ASEAN a connu un développement réel qui confère un nouveau dynamisme à cette partie de l'Asie. Cela ne doit pas masquer le fait qu'à côté de quelques-unes des économies aux plus forts taux de croissance du monde vivent en Asie les deux tiers des populations pauvres de la planète.

L'UE a dû adapter sa coopération à la dimension, au niveau de développement et aux problèmes spécifiques de ses partenaires asiatiques, compte tenu, évidemment, des instruments et des ressources limitées à sa disposition.

Si la coopération avec les PMA (Afghanistan, Bangladesh, Laos, Cambodge, Vietnam...) appelle des formes assez similaires à celles qui dominent la coopération avec les pays pauvres d'Afrique, pour les grands pays/régions émergents – Inde, Chine, ASEAN – les thèmes prioritaires de coopération se situent de plus en plus dans les domaines économique, scientifique, technologique, énergétique, environnemental et, last but not least, commercial, domaines où il y a intérêt mutuel entre l'UE et ses partenaires asiatiques ; les ressources financières ne suffiraient d'ailleurs absolument pas pour s'y attaquer sérieusement aux problèmes de la pauvreté, notamment à travers les secteurs sociaux (santé, éducation...).

Jusqu'ici le régime commercial appliqué dans les relations avec l'Asie a toujours été le système autonome du SPG, avec un traitement plus favorable pour les PMA ('EBA'). Le mouvement vers l'établissement de zones de libre-échange – amorcé en Afrique du Sud et en Méditerranée, poursuivi en Amérique latine et à l'égard des ACP – a aussi atteint les rapports UE-Asie. Depuis 2007, des négociations sont

en cours dans cette direction avec l'Inde, la Corée du Sud et l'ASEAN. Il s'agirait d'accords commerciaux de nouvelle génération qui couvriraient à la fois les biens et les services, mais aussi les investissements, les marchés publics, les barrières non tarifaires. On peut se demander si cette ruée vers les ZLE reflète la perte d'espoir dans la réussite de négociations multilatérales.

S'agissant des relations avec l'Inde, elles avaient, dès 1994, pris la forme d'un accord de « troisième génération », enrichi par une multitude de domaines de coopération. Celle-ci s'est concrétisée dans de nombreux programmes tels que 'Economic Cross-Cultural Programme', 'Sectoral Programme in Health and Family Welfare', 'Asia-Invest Programme', 'Asia-Urbs Programme'. L'inclusion du secteur privé est particulièrement promue. Les ressources disponibles pour financer l'ensemble de ces activités restent, avec environ 100 millions d'euro par an, modestes vu la dimension économique et démographique de l'Inde. Mais les partenaires ont voulu surtout marquer la qualité politique qu'avait acquis leur relation, en organisant, à partir de 2000, chaque année un sommet UE-Inde qui a culminé, en 2004, dans l'adoption d'un « Partenariat stratégique » traduit en 2005 dans un « Plan d'action conjoint ». La voie a été ainsi ouverte à un dialogue qui, dépassant largement les thèmes de développement et de coopération économique et commerciale, s'étend à tous les sujets politiques qui préoccupent les responsables européens et indiens, que ce soit l'Afghanistan, la crise du Proche-Orient, les problèmes africains ou le désarmement, les phénomènes de migration et le changement climatique. Redescendant sur un terrain plus opérationnel, le sommet de 2007 a formulé l'espoir de conclure en 2008 l'accord de libre-échange dont nous avons déjà parlé.

La Chine a très tôt suivi le processus d'unification européenne avec sympathie : dès les années 1970, elle a encouragé l'Europe à devenir un contrepoids à l'égard de « l'hégémonie de l'U.R.S.S. » et de l'unilatéralisme pesant des États-Unis. La visite en 1975 du Commissaire aux Relations extérieures, Sir Christopher Soames, peut être considérée comme le début des relations entre la Chine et la Communauté européenne. Un premier accord commercial fut signé en 1978, remplacé en 1985 par un accord de commerce et de coopération. Ce n'est qu'en 2007 que furent lancées des négociations pour un nouvel « accord de partenariat et de coopération ». Sur le plan institutionnel, les rencontres et visites sont très fréquentes au niveau tant politique que technique. Le gel provoqué par les événements de la Place

Tienanmen en 1989 n'a été pleinement surmonté qu'en 1992 ; mais l'embargo sur la fourniture d'armes a été maintenu jusqu'à présent. Depuis 1998, des sommets UE-Chine ont lieu annuellement. La nature du régime politique chinois fait que le dialogue sur des thèmes proprement politiques – droits de l'homme, État de droit, bonne gouvernance – n'a pas été facile à engager. Néanmoins, la Chine n'a pas refusé d'avoir un échange de vues sur ces sujets délicats, mais en avançant dans le domaine des droits de l'homme économiques et sociaux plutôt que politiques et civils. Il n'en reste pas moins que la Chine se prête plus volontiers au dialogue sur les grands problèmes internationaux que sur ses problèmes internes.

Bien que la Chine soit formellement un PVD, tout en étant, depuis les années 1970, également pays donateur d'aide, la coopération avec ce pays prend des formes bien différentes des relations classiques entre pays riches et pauvres. D'abord, l'aide publique joue un rôle secondaire. Les quelque 50 millions d'euro que l'UE mobilise par an ne représentent évidemment pas la « masse critique » qui permettrait de s'attaquer directement aux problèmes de la pauvreté qui sont réels. Ces fonds sont utilisés essentiellement comme assistance technique et activités de conseil pour appuyer les réformes économiques et sociales, pour encourager la protection de l'environnement et le développement durable, pour promouvoir la bonne gouvernance, l'État de droit et les droits de l'homme. Pour sa part, la BEI peut intervenir avec des montants de prêts plus substantiels pour des projets individuels. Les investissements privés jouent par ailleurs un rôle nettement plus important que les flux publics. Le transfert de technologie qui les accompagne est particulièrement bienvenu.

Pour le reste, les relations UE-Chine sont dominées par les questions commerciales. Malgré une croissance dynamique des flux commerciaux dans les deux sens, la croissance des exportations chinoises a véritablement explosé et a creusé continuellement le déficit commercial de l'UE à l'égard de la Chine. L'UE se plaint de progrès insuffisants en matière d'accès au marché chinois pour ses exportations et investissements, de protection des droits de propriété intellectuelle et de la lutte contre le piratage et la contrefaçon, ceci dans un contexte de sous-évaluation de la monnaie chinoise.

Mais, sur toutes ces questions, un dialogue franc s'est installé qui permet de réduire les tensions et de conduire graduellement à des améliorations.

Les relations de l'UE avec l'ASEAN, ce bloc de 10 pays du Sud-est asiatique, ont pu fêter en 2007 leur trentième anniversaire. C'est l'un des premiers cas où l'Europe a essayé de faire bénéficier un groupe de pays partenaires de sa propre expérience d'intégration économique régionale et de l'encourager à progresser dans cette voie. En 1980 un Accord de coopération CEE-ASEAN a été signé. Il s'agit d'un accord-cadre non préférentiel, le type d'accord qui était conclu à l'époque avec des pays d'Asie et d'Amérique latine. Il ouvrait un large potentiel de coopération dont l'utilisation dépendait toutefois très largement de la volonté politique des partenaires. Le problème du Timor oriental, ancienne colonie portugaise annexée en 1975 par l'Indonésie, a retardé la conclusion d'un accord dit « de troisième génération » qui aurait dû contenir des dispositions en matière de droits de l'homme. Le Timor oriental étant devenu indépendant en 2002 et ayant rejoint le groupe ACP de Cotonou, un autre problème a temporairement hypothéqué les relations UE-ASEAN : l'UE ne voulait pas siéger à la même table que le régime dictatorial de Myanmar, ce pays étant devenu membre de l'ASEAN en 1997. Des arrangements pragmatiques ont été trouvés entre-temps pour rendre la coopération et les rencontres de nouveau possibles. Un problème se posera toutefois lorsqu'il s'agira de conclure l'accord de libre-échange « de nouvelle génération » actuellement en négociation.

Malgré ces difficultés, les relations UE-ASEAN ont connu, dans l'ensemble, une évolution favorable. Il s'agit, là encore, d'un partenariat à facettes multiples, couvrant un dialogue sur des thèmes politiques et de sécurité, une coopération en matière économique et commerciale, une coopération financière et technique de l'ordre de 200 à 250 millions d'euro par an.

L'Asie du Sud et du Sud-est étant particulièrement exposée à des calamités naturelles – séismes, tsunamis, inondations... – l'aide humanitaire de l'UE, gérée par son office spécialisé « ECHO », a dû intervenir dans cette région assez souvent et pour des montants d'aide importants. Le tsunami de 2004 a été une occasion particulièrement tragique qui a mobilisé la solidarité européenne sous forme d'une aide humanitaire immédiate efficace et, par la suite, d'une aide à la reconstruction

et à la réhabilitation. La Communauté et ses États membres ont fourni ensemble plus de 2 milliards d'euro d'aides humanitaires et de reconstruction.

L'Asie occupe à présent une place de choix à l'agenda de l'action extérieure de l'UE. Si, pendant longtemps, c'était le renforcement des liens économiques et commerciaux qui était au premier plan des intérêts des parties, les thèmes politiques ont gagné en importance dans la mesure où, depuis Maastricht, l'UE a développé ses capacités en matière de politique extérieure et de sécurité et où les pays d'Asie voient dans l'UE un nouvel acteur politique susceptible de contribuer à un ordre mondial plus équilibré.

3.9 Les structures institutionnelles d'orientation, de décision et de gestion

Ayant examiné comment fonctionne la coopération européenne avec les différentes régions du monde en développement, il peut être intéressant de voir brièvement qui fait quoi dans les institutions de l'Union en matière de politique de développement. On se concentrera sur trois institutions : le Parlement européen, le Conseil des Ministres, la Commission.

Le Parlement européen mérite à cet égard une mention particulière. Bien qu'initialement limité à des fonctions consultatives, avant d'acquérir, au milieu des années 1970, une partie du pouvoir budgétaire et, beaucoup plus tard, des pouvoirs de co-décision – tout en étant formellement toujours tenu à l'écart des décisions dans le domaine de la PESC – le Parlement, véritable protagoniste de la politique de coopération au développement, a toujours utilisé tous les moyens à sa disposition pour la promouvoir. Sans son appui politique, beaucoup d'initiatives de la Commission n'auraient pas abouti ; sans oublier que, fort de son pouvoir budgétaire, le Parlement a lui-même pris de nombreuses initiatives pour renforcer et même pour créer des lignes budgétaires, marquant ses priorités.

En fait, le Parlement a toujours été le meilleur allié de la Commission dans ce domaine.

À la commission parlementaire du développement, la Commission européenne a trouvé des interlocuteurs engagés, exigeants, avertis, constructifs, mais aussi critiques lorsqu'il le fallait. Malheureusement, des questions politiquement importantes avaient tendance à glisser vers la plus prestigieuse commission des affaires étrangères, répliquant, dans une certaine mesure, les structures de la Commission européenne que nous évoquons plus loin.

Le Parlement est par ailleurs sorti du débat intra-européen et a accompagné politiquement la coopération au développement à l'extérieur dans le cadre d'assemblées parlementaires mixtes (Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne), de commissions parlementaires mixtes (par exemple avec la Turquie, le Mexique, le Chili), de délégations interparlementaires (par exemple avec la Communauté andine, le MERCOSUR, l'ASEAN). Dans ces enceintes les débats sont souvent plus vifs et plus stimulants que dans les réunions de ministres et d'ambassadeurs où les discussions reflètent plutôt des positions concertées à l'avance par la partie européenne d'une part et par ses partenaires d'autre part.

Le Conseil des Ministres, qui partage avec le Parlement les pouvoirs budgétaires et, désormais, aussi les fonctions législatives, a reconnu très tôt l'intérêt politique de l'Europe à se doter d'une politique de développement. Sans cette ouverture, il aurait été inconcevable de bâtir cette politique pendant une trentaine d'années avant que Maastricht ne fournisse enfin, en 1993, la base juridique spécifique. À l'exception de son volet de politique commerciale, la coopération au développement ne devenait pourtant pas une politique commune proprement dite ; elle reste ce que le Traité de Lisbonne appellera une « compétence partagée » entre l'Union et États membres.

L'interaction entre Conseil et Commission était, surtout pendant la longue période de « vide juridique », basée très largement sur la confiance mutuelle. La Commission évitait soigneusement la confrontation institutionnelle. C'est ainsi que ses initiatives prenaient souvent la forme de memoranda, présentés à des moments politiquement opportuns, et qui traitaient même parfois de thèmes (comme l'endettement des PVD dès le milieu des années 1970) qui débordaient clairement des compétences communautaires, mais dont le Conseil acceptait de débattre. Il arrivait que des procédures formelles soient remplacées par des « gentlemen's

agreements » : on se souvient que, pendant des années, la Commission a pu gérer le très sensible programme d'aides aux victimes de l'apartheid en Afrique du Sud sans aucun texte réglementaire, le Conseil ayant fait confiance à la Commission pour lui signaler d'éventuels problèmes politiques majeurs. Un autre exemple mémorable est la finalisation des négociations de « Lomé III », lorsqu'après l'épuisement du mandat formel de négociation, le Conseil a confié à la Commission le soin de régler ad referendum la quinzaine de problèmes en suspens, à l'exception du volume du FED, et a entériné résultat sans changer une virgule.

À cet égard aussi, les temps ont changé : la démarcation des compétences s'est substituée à la confiance interinstitutionnelle.

Le Conseil a bien assumé sa fonction d'orientation politique en matière de coopération au développement. Mais, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, il a mis de longues années avant d'accepter que le cadre politique ainsi créé serve de référence ferme, voire contraignante non seulement pour la Commission, mais aussi pour les États membres.

On ne peut que regretter qu'après une trentaine d'années de travail précieux, le Conseil dans sa formation des Ministres du développement ait été intégré en 2002 dans le Conseil affaires étrangères, ceci dans le cadre d'un exercice dit de « rationalisation ». Certains ont rapproché ce mouvement de la tendance à déplacer le plus d'éléments possibles de l'action extérieure dans l'orbite de la PESC, à savoir vers le Conseil affaires étrangères. Un mauvais exemple est constitué par la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique ('African Peace Facility'), financée sur les ressources du FED et, donc, formellement gérée par la Commission, alors que, de facto, ce sont les structures du Conseil qui décident. C'est surtout à la Commission de veiller à ce que ce mouvement ne s'amplifie pas, notamment dans la perspective des nouvelles structures prévues par le Traité de Lisbonne.

La Commission exerce en matière de politique de développement son rôle habituel : elle prend les initiatives, fait des propositions et elle met en œuvre les décisions prises. Au titre de son droit d'initiative, elle est à l'origine de tous les textes d'orientation politique, qu'ils soient thématiques, géographiques, stratégiques et, évidemment, des propositions réglementaires et budgétaires. Son rôle de mise en

œuvre se concrétise en premier lieu par la gestion de la coopération financière et technique, une fois le budget et le volume du FED arrêtés. En amont, elle établit des documents de stratégie par pays qui se prolongent dans des programmes indicatifs, lesquels aboutissent à des décisions de financement de projets et de programmes. Dans ce processus, la Commission est « assistée » – on pourrait dire aussi « surveillée » – par des comités de financement (Comité du FED, Comité MED...) composés d'experts des États membres et dont l'avis positif majoritaire est la condition pour que la Commission puisse décider. Le Parlement européen, à juste titre jaloux de cette intrusion des États membres dans la gestion, a réclamé et obtenu, en contrepartie, un « contrôle démocratique » du processus de gestion.

Une fois les décisions prises, la Commission a la charge de mettre en œuvre les projets et programmes. Elle s'appuie, surtout pour réaliser les actions sur le terrain, sur son réseau de Délégations dans les pays partenaires, auxquelles des compétences accrues ont été transférées dans le cadre des réformes entreprises par la « Commission Prodi » (1999-2004) au titre de ce qu'on appelle la « déconcentration ».

Les structures administratives de la Commission sont-elles les mieux adaptées à ses fonctions dans ce domaine ? Des doutes ont été exprimés à cet égard.

De 1958 à 1985, les relations avec le monde extérieur étaient du ressort de deux Commissaires dont dépendaient deux directions générales : un Commissaire et ses services assumaient les « relations extérieures » qui, à l'époque, se résumaient, pour l'essentiel, en relations économiques et commerciales ; le deuxième Commissaire et sa direction générale étaient en charge de la coopération au développement. Au moment de la formation de la première « Commission Delors » (1985), les deux portefeuilles étaient pratiquement déjà attribués au Belge De Clercq et à l'Italien Natali (développement) lorsque Claude Cheysson, le Commissaire français que nous avons rencontré dans la genèse de « Lomé », revint du diable vauvert. Refusant un portefeuille « intérieur » que Delors lui proposait, Cheysson a revendiqué une responsabilité « extérieure ». C'est ainsi que fut créé, pour des raisons purement circonstancielles, un troisième portefeuille extérieur. Depuis lors, la Commission s'emploie à organiser et à réorganiser ses services extérieurs, en essayant d'assurer rationalité et cohérence. On ne peut pas dire qu'elle y soit totalement parvenue !

L'erreur principale, source permanente de risques d'incohérences, a été la séparation géographique du monde en développement entre deux portefeuilles : ACP/Afrique du Sud d'un côté, Méditerranée/ALA de l'autre. Cette scission a conduit graduellement à un démantèlement partiel de la Direction générale « Développement » et temporairement, à la coexistence de deux Directions générales qui se partageaient les PVD. Les réorganisations ultérieures ont privilégié la répartition fonctionnelle (plutôt que géographique) des compétences : relations politiques extérieures, relations économiques/commerciales extérieures, coopération au développement (signifiant en l'occurrence : coopération financière et technique). On aurait pu espérer une réunification de l'ensemble de la coopération au développement en une seule Direction générale dépendant d'un seul et même Commissaire. Mais la Commission n'est pas allée au bout de la logique fonctionnelle et a fini par intégrer la partie MED/ALA dans la plus « noble » Direction générale des Relations extérieures.

Le changement structurel induit par le Traité de Lisbonne dans le domaine de l'action extérieure offrira une rare occasion de remettre de l'ordre. Sera-t-elle saisie ?

Deux autres modifications de structures administratives semblent, en revanche, avoir répondu à une nécessité : d'une part, la création en 1992 d'un service spécial « ECHO » (European Community Humanitarian Office), devenu Direction générale entre-temps, pour gérer l'aide humanitaire de l'Union. Confiée initialement à une division de la DG Développement, cette forme d'aide s'est accrue rapidement en volume et en nombre d'actions ; elle a nécessité des procédures spéciales de mise en œuvre répondant à l'urgence ; elle a souffert par ailleurs d'un manque de visibilité. Ces raisons ont justifié la création d'un service spécial. En fonction de l'importance et du nombre des catastrophes, ECHO gère un volume d'aide de l'ordre de 600 à 800 millions d'euro par an. Cette aide est principalement gérée à travers un réseau de partenaires tels que des ONG, des organisations internationales et des agences de l'ONU.

L'autre changement important a consisté à séparer la mise en œuvre des actions d'aide au développement de la conception, de l'orientation politique, de l'allocation et de la programmation de cette aide. Au début des années 2000, l'époque où une

structure unique pouvait assumer la responsabilité de la filière complète, de la conception de la coopération jusqu'au paiement de la dernière facture, semblait en effet révolue : l'accroissement considérable en termes de volume, de nombre et de diversité des actions rendait cette séparation opportune. Au lieu de suivre l'idée initiale qui suggérait la création d'une agence d'exécution, la Commission a cependant préféré établir une direction générale supplémentaire qui, à partir de 2001, s'est appelée « Office de coopération EuropeAid » (« AidCo »). Ce nouveau département a repris l'ensemble de l'exécution de la coopération financière et technique, répartie jusque là entre plusieurs services qui, de surcroît, appliquaient des règlements et des procédures différents. On peut toutefois se demander si la ligne de démarcation qui a été choisie – jusqu'à la programmation d'un côté, à partir de l'identification des actions de l'autre – est la plus heureuse. Il aurait mieux valu laisser aux services en amont la responsabilité au-delà de la programmation jusqu'aux décisions de financement et confier à AidCo la mise en œuvre proprement dite des opérations décidées.

3.10 Le difficile cheminement vers le « Consensus européen »

Le chemin menant à une politique de développement qui n'engage pas seulement la Communauté en tant que telle, mais aussi les États membres, a été semé d'embûches.

On se souvient que la première période de coopération au développement (« De Rome à Lomé ») se caractérisait par une approche pragmatique et plutôt expérimentale. La recherche d'une base plus rationnelle de ce qui devait devenir graduellement une politique de coopération au développement, digne de ce nom, avec des objectifs, des priorités, des instruments et des moyens adaptés, commence véritablement dans les années 1970. C'est à partir de là que la Commission présente des communications d'orientation de la politique de développement au Conseil et au Parlement (premier mémorandum en 1971). Si ces initiatives de la Commission ont donné lieu à des débats et à des conclusions intéressantes, celles-ci s'adressaient systématiquement et exclusivement à la Commission en tant que gestionnaire de la coopération communautaire. Par contre, les États membres ne se sentaient pas concernés pour ce qui regarde leurs politiques et programmes de coopération nationale.

Cette situation de coexistence non coordonnée d'une politique communautaire et d'un nombre croissant (avec les élargissements) de politiques nationales était ressentie comme extrêmement frustrante par tous ceux, surtout à la Commission, qui imaginaient quel énorme impact pourrait avoir une approche concertée entre Commission et États membres, d'autant plus que ces derniers disposaient de moyens, notamment financiers, autrement plus importants que la Commission.

L'idée d'une coordination a donc germé très tôt et a même conduit, dès 1974 et à l'initiative de la Commission, à une première résolution du Conseil des Ministres. Malgré des relances répétées de la part de la Commission, les progrès concrets sont cependant restés extrêmement lents et décevants. Jusqu'au début des années 1990, les orientations définies par le Conseil continuaient de s'adresser à la seule Commission. La coordination opérationnelle marquait quelques avancées, mais plutôt sous la forme de projets-pilotes, jamais systématisée.

La réticence des États membres à se prêter plus franchement à une coordination tenait à plusieurs raisons : beaucoup voulaient simplement garder leur autonomie dans ce qu'ils considèrent comme un élément important de leur politique extérieure. D'autres ne voulaient pas abattre leurs cartes de peur de perdre des projets qui intéressaient leurs industries. Certains soupçonnaient la Commission de vouloir accroître ses pouvoirs et centraliser ce qui pouvait rester au plan national. Plusieurs pays membres, tout en étant favorables à une coordination, estimaient que celle-ci devait s'organiser avec tous les bailleurs de fonds intéressés et pas seulement dans le cadre communautaire.

La Commission s'est employée à expliquer que la « communautarisation » ou « l'eupéanisation » de la coopération au développement ne consistait pas en une centralisation des instruments au niveau européen au-delà de la « masse critique » (qui est grosso modo assurée, la Commission gérant environ 20% de l'aide totale mobilisée par les États membres), mais dans la définition, en commun, d'orientations politiques qui engageraient la Commission et les États membres ; dans un tel cadre politique commun la mise en œuvre peut ensuite s'opérer aux différents niveaux – communautaire, national, régional –, mais de manière coordonnée pour former un ensemble aussi cohérent que possible. Cette approche semble parfaitement conforme au principe de subsidiarité.

Le Traité de Maastricht donne enfin un mandat clair et dans la bonne direction en stipulant que « la Communauté et les États membres coordonnent leur politique en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide. ». (Le Traité de Lisbonne renforcera encore cette disposition en y ajoutant son objectif : « ...favoriser la complémentarité et l'efficacité de leurs actions... »)

Le lancement de la Politique extérieure et de sécurité commune a été une incitation supplémentaire à une concertation étroite en matière de politique de développement. En effet, pouvait-on imaginer d'aller vers des actions communes dans le domaine de la PESC et d'agir en ordre dispersé dans la coopération au développement ?

Des progrès ont réellement été enregistrés, surtout dans la formulation d'orientations politiques qui s'adressaient tant à la Commission qu'aux États membres. Le premier cas de ce genre a été une résolution sur le thème « Droits de l'homme, démocratie et développement », adoptée par le Conseil en novembre 1991. Par la suite, de nombreux textes portant sur des thèmes de plus en plus spécifiques ont vu le jour, de sorte qu'on dispose désormais d'un véritable « corps de doctrine » commun.

Ce processus a été fortement aidé par les défis que constituaient pour la communauté internationale les grandes conférences des Nations unies des années 1990 : Rio sur l'environnement, Beijing sur le rôle des femmes, Copenhague sur le développement social, Rome sur l'alimentation, le Caire sur la population. Cette série de rencontres qui approfondissaient des thèmes essentiels de la politique de développement, trouva son point d'orgue dans le Sommet du Millénaire des Nations unies de septembre 2000 dont émergent les « Objectifs du Millénaire pour le développement » (OMD).

La préparation pour participer à ces conférences a amené les États membres à se concerter de plus en plus systématiquement en vue de prendre, autant que possible, des positions communes. Pour sa part, la Commission a alimenté ce processus par des contributions substantielles.

La volonté des États membres de travailler ensemble dans les enceintes internationales, revigorée depuis l'accord sur les OMD, s'est manifestée en particulier à la

Conférence sur le financement du développement à Monterrey (2002) où l'UE a joué un rôle déterminant grâce notamment au fait que ses États membres se sont engagés à atteindre, collectivement et par étapes, l'objectif de 0,7% du RNB en 2015.

Désormais, les États membres avaient atteint un tel degré de consensus sur les principaux thèmes de la politique de développement qu'il paraissait possible de consolider l'ensemble de ces positions dans une déclaration commune.

C'est ce qui a été tenté en 2005. À l'initiative du Commissaire au développement Louis Michel, la Commission a proposé une déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur « la Politique de développement de l'Union européenne » qui devait définir les valeurs, principes, objectifs et moyens communs à mettre en œuvre pour s'attaquer à la pauvreté dont l'éradication est devenue l'objectif suprême de la politique de coopération au développement de l'UE. Bien que quelque peu dilué pendant son cheminement à travers les institutions – la notion active de « stratégie », proposée par la Commission, est devenue « vision » ; quelques « le cas échéant » ('as appropriate') ont affaibli tels passages – le projet de la Commission a pour l'essentiel été repris dans ce qui est devenu le « Consensus européen pour le développement », document d'une grande importance politique signé en décembre 2005 par les Présidents du Conseil, du Parlement et de la Commission. L'UE dispose dorénavant, grâce au « Consensus » ainsi qu'aux orientations sur des thèmes plus spécifiques approuvées avant et après le « Consensus », d'un cadre commun pour la mise en œuvre concertée et cohérente des actions concrètes de coopération menées par la Commission et les États membres.

Si l'importance politique de ce cadrage est incontestable, son utilité pratique reste tributaire de la volonté de tous les acteurs de se coordonner réellement et de rechercher entre eux une véritable complémentarité allant jusqu'à une répartition des tâches.

La Commission, consciente de la nécessité de traduire l'orientation politique sur le plan opérationnel, a fait suivre son initiative « Consensus » par la proposition en 2007 d'un Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail en matière de politique de développement. Les propositions visent à amener les États

membres à se concentrer, dans un pays partenaire donné, sur un nombre limité de secteurs, à déterminer leurs pays partenaires prioritaires (avec l'idée de réduire leur nombre dans une action concertée), à rechercher des secteurs de spécialisation. Toutes ces orientations ont pour but de réduire la dispersion et le saupoudrage, de diminuer les « coûts de transaction » des deux côtés (donneur-bénéficiaire) et, par conséquent, d'accroître substantiellement l'impact et l'efficacité de l'aide. En mai 2007, le Conseil a approuvé un Code de conduite, mais qui reste, comparé aux ambitions de la Commission, plutôt prudent et discrétionnaire.

Il serait prématuré de conclure : nous sommes en période de test.

Le potentiel en termes de rationalisation, d'impact, d'efficacité, de visibilité aussi, d'une bonne coordination des actions de coopération entre Commission et États membres peut être illustré par le volume financier en jeu : l'UE – c.-à-d., en dernière analyse, les contribuables des États membres – mobilise près de 50 milliards d'euro d'Aide publique au développement par an (48 milliards en 2006), ce qui représente plus de 55% du total enregistré par l'ensemble des membres de l'OCDE. L'effort conjugué des États membres en matière d'APD se détache d'ailleurs nettement de la moyenne de l'OCDE (0,30% du RNB en 2006), surtout depuis que l'UE a pris, à la Conférence de Monterrey de 2002, l'engagement d'accroître le volume de son aide, pour atteindre collectivement 0,39% du RNB en 2006 (en réalité elle a même atteint 0,42%), 0,56% en 2010 et pour parvenir au 0,7% – le fameux objectif établi en 1970 ! – en 2015. Jusqu'ici, l'UE a honoré ses engagements. Mais le respect des prochaines échéances nécessite des efforts supplémentaires étant donné que les chiffres des années récentes ont été gonflés par des opérations importantes, mais non récurrentes, d'annulation de dettes et qu'il est naturellement moins lourd pour un ministre des finances de renoncer à des « créances douteuses » que de mobiliser des crédits frais !

Pour ce qui est des ressources disponibles au niveau communautaire, et donc gérées par la Commission, elles ont été déterminées dans le cadre des perspectives budgétaires 2007-2013 ainsi que par le volume du 10^{ème} FED (2008-2013). Bien que leur croissance soit réelle, elle est pourtant moins dynamique que le rythme d'accroissement auquel l'UE s'est engagée collectivement à Monterrey. Si ces engagements sont tenus, la part de l'aide qui passe par le canal communau-

taire (8 à 9 milliards d'euro par an actuellement) aura donc tendance à passer en dessous du niveau des 20% qu'elle avait atteint. Cette perspective d'un recul de la « communautarisation » de l'aide est une raison de plus pour une bonne coordination de l'ensemble.

3.11 Politique de développement et élargissements de l'UE

Les élargissements de l'UE et surtout le rythme auquel ils se sont effectués ont donné lieu à de vifs débats, parfois controversés. Dans notre contexte il s'agit d'évaluer brièvement les effets que les élargissements ont eus sur la politique de développement.

Le premier élargissement en 1973 – l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark – aide incontestablement l'Europe à ouvrir sa politique de coopération, géographiquement et substantiellement, en montrant le chemin vers Lomé et, par conséquent, vers le début d'une véritable politique dans ce domaine. Le Royaume-Uni apporte son expérience du Commonwealth ; l'Irlande et le Danemark sont toujours parmi les pays engagés et sensibles aux problèmes du monde en développement.

Si l'adhésion de la Grèce en 1981 n'a pas d'impact spécifique sur la politique de développement, l'élargissement en 1986 à l'Espagne et au Portugal lui apporte des dimensions nouvelles par l'intérêt que ces deux pays portent à l'Amérique latine et dont s'inspirera l'UE ainsi que par l'élan supplémentaire que le Portugal donne à la politique africaine. Ce n'est pas un hasard si le premier sommet UE-Afrique sur sol européen se tient à Lisbonne en décembre 2007.

L'élargissement de 1995 – l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède – fait entrer des pays sans héritage colonial, mais d'autant plus motivés en matière de coopération au développement. Ils apportent un supplément d'engagement qui s'exprime dans le cas suédois par sa position dans le peloton de tête en termes d'efforts d'aide publique.

La grande ouverture vers l'Est ainsi que vers Chypre et Malte en 2004, tout comme l'accession de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007, ne pouvaient pas avoir un effet comparable à celui des élargissements précédents vu le niveau de dévelop-

pement de la plupart des douze nouveaux membres. Ils étaient jusque là bénéficiaires d'aides extérieures et, devenus membres de l'UE, resteront destinataires d'importants flux provenant des fonds structurels internes. Formellement, ils sont toutefois aussi devenus, par leur adhésion, donneurs d'aide, car ils contribuent au financement du budget de l'UE et du FED et sont par ailleurs appelés, bien que dans des proportions modestes, à participer à l'effort de cheminement vers l'objectif de 0,7%. Tout en félicitant les nouveaux pays membres de leur engagement, on devrait plutôt les dissuader d'établir des mini-programmes bilatéraux autonomes et les encourager à entrer dans des cofinancements ou des fonds fiduciaires afin d'éviter de rendre le processus de coordination encore plus complexe.

En résumé, on peut dire que, sans les impulsions données par les élargissements, la politique de développement de l'UE aurait pris un cours bien différent. Peut-être même se serait-elle embourbée dans les dissensions autour de la politique de Yaoundé, et n'aurait-elle jamais véritablement démarré.

3.12 Le Traité de Lisbonne

Une brève analyse des aspects « développement » du Traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007, terminera notre survol de la politique de développement de l'UE.

Comparé au Traité de Nice que le nouveau traité modifiera fondamentalement – de facto il le remplacera – Lisbonne met de l'ordre dans la présentation des différents éléments qui composent l'action extérieure de l'UE et qui se trouvent actuellement dispersés dans diverses parties du traité existant. Sous la notion coupole « d'action extérieure de l'Union », on retrouve les chapitres concernant la politique étrangère et de sécurité commune, la politique commerciale commune, la coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire – avec une section spéciale consacrée à la coopération au développement. Les principes et les objectifs de l'action extérieure sont formulés dans des articles introductifs qui précèdent ces chapitres et s'appliquent donc à l'ensemble, alors que, dans le texte actuel, des objectifs spécifiques sont assignés notamment à la PESC et à la coopération au développement. En particulier, l'éradication de la pauvreté, comme but essentiel de la politique de développement, devient un objectif de l'ensemble de l'action extérieure, alors qu'elle était jusqu'ici réduite à un objectif spécifique de la coopération au développement.

On peut simplement regretter que, contrairement au texte du projet de Constitution, le Traité de Lisbonne donne au chapitre PESC une place particulière en le situant dans la partie « Traité de l'Union », alors que les autres éléments de l'action extérieure restent dans la partie « Traité sur le fonctionnement de l'Union ». L'intention des auteurs de ce changement, à savoir donner une prééminence politique à la PESC, est claire, même si, juridiquement, cette scission n'a pas d'importance.

Les dispositions en matière de coopération au développement ne nécessitent guère d'autres commentaires particuliers ; car, fondamentalement, elles n'ont pas été modifiées depuis Maastricht. Le nouveau texte est cependant plus équilibré en ce qui concerne l'articulation Union / États membres en ce sens que les politiques respectives « se complètent et se renforcent mutuellement », tandis qu'avant, la Communauté était censée compléter la politique des États membres.

Les véritables innovations sont plutôt d'ordre institutionnel et affectent également la politique de développement. Les commentaires sur les opportunités et les risques créés par l'établissement d'un lien entre PESC et coopération au développement que nous avons faits à l'occasion du Traité de Maastricht, restent valables dans le nouveau contexte. La tentation d'instrumentaliser la coopération et notamment l'aide au développement pour les besoins de la PESC – et, ainsi, de mélanger long terme et court terme, prévention et gestion de conflits, l'intergouvernemental et le communautaire – est renforcée par l'apparition du « Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité » (que le projet de Constitution appelait « Ministre des affaires étrangères »). Nommé par le Conseil des Ministres, avec l'accord du Président de la Commission, il conduit la PESC en tant que mandataire du Conseil ; il préside le Conseil affaires étrangères ; mais il est aussi Vice-président de la Commission, en charge des responsabilités de cette dernière dans le domaine des relations extérieures, et veille à la cohérence de l'action extérieure dont il coordonne les aspects autres que la PESC. Figure puissante, « monstre à deux têtes », institutionnellement schizophrénique, le Haut représentant réussira-t-il le grand écart politique et institutionnel qui lui est demandé ? Penchera-t-il vers le Conseil – vers l'intergouvernemental – ou plutôt vers la Commission – vers le communautaire ? Tentera-t-il de mettre sous sa coupe les Commissaires en charge des autres aspects de l'action extérieure (politique commerciale, coopération au développement, aide humanitaire) ou se contentera-

t-il d'une coordination qui laissera suffisamment d'autonomie à ses collègues ? Cette dernière question est évidemment essentielle pour l'avenir de la politique de développement.

Mais au-delà de cette introspection institutionnelle qui n'intéressera ni le citoyen européen, ni le monde extérieur, il faut souligner qu'avec le Haut représentant, l'Union disposera enfin d'une personnalité qui sera l'interlocuteur principal, sinon unique, pour l'ensemble de l'action extérieure. Henry Kissinger aura enfin le numéro de téléphone qu'il réclame depuis toujours !

On ne m'en voudra pas d'exprimer l'espoir que l'Union choisira une personnalité qui aura à cœur les préoccupations du développement et leur donnera la place qui convient dans l'ensemble de l'action extérieure !

Le Haut représentant s'appuiera sur un « service européen pour l'action extérieure » (que les médias appellent déjà « service diplomatique ») qui réunira des fonctionnaires du Conseil et de la Commission ainsi que des diplomates nationaux détachés. L'organisation et le fonctionnement de ce service restent à fixer. Le statut des délégations extérieures – qui sont actuellement des délégations de la Commission – devra être adapté ; car elles deviennent des délégations de l'Union placées sous l'autorité du Haut représentant. Il faudra notamment déterminer le degré d'autonomie dont disposeront, à l'intérieur des nouvelles délégations, les agents chargés de tâches autres que celles relevant de la PESC. Ils devraient pouvoir travailler directement avec les services et les Commissaires en charge de ces autres politiques.

Mais, s'agissant de l'ensemble de ces nouvelles – comme des anciennes – dispositions, tirons un enseignement de cinquante ans d'expérience de vie communautaire : plus importante que les textes et les procédures est la volonté politique des acteurs de les faire vivre dans l'intérêt commun de l'Europe. On ne soulignera jamais assez que ce sont des personnalités qui ont fait progresser la construction européenne, au moins autant que les traités successifs. Et retenons que les procédures et les structures, même les plus complexes, voire tordues, peuvent fonctionner si ceux qui en ont la charge sont animés par la volonté de les faire marcher !

Et maintenant ?



Et maintenant ?

Au terme de ce voyage à travers cinquante ans de coopération au développement de l'UE, nous trouvons une Europe solidement établie dans un domaine politique où ses débuts n'étaient que balbutiements et improvisation. N'étant pas – et n'ayant pas vocation à devenir – une puissance militaire, l'UE a trouvé dans ses relations avec le monde en voie de développement un terrain de choix pour exercer son rôle de « soft power » (puissance de velours). C'est grâce à la diplomatie, au dialogue, à la médiation et, surtout, à la coopération au développement et à l'action humanitaire qu'elle s'affirme de plus en plus comme acteur modérateur sur la scène internationale. C'est sa principale contribution à la paix et à la sécurité mondiales.

Son influence sera d'autant plus grande que ses États membres accepteront de mener une politique extérieure vraiment commune et, notamment, d'organiser une réelle complémentarité de leurs actions de coopération au développement dans un cadre politique commun.

Si l'UE a politiquement réussi à établir un réseau dense de relations et d'accords avec la quasi-totalité des pays en voie de développement, on doit admettre que les résultats en termes de développement n'ont pas toujours – et de loin – répondu aux attentes, surtout en Afrique. Nous avons tous, nous et nos pays partenaires, traversé une longue période d'apprentissage et d'expérimentation dans un domaine largement inexploré. C'est au terme de cette longue marche que nous sommes aujourd'hui, instruits par les succès et les échecs, mieux armés pour affronter les problèmes qui subsistent.

Toutes les théories de développement à validité prétendument universelle ayant échoué, l'Union a intérêt à poursuivre la voie d'un pragmatisme éclairé par l'expérience, de la recherche de solutions adaptées aux situations spécifiques de ses partenaires et à éviter le piège des courants et des concepts à la mode et des recettes miracles.

La coopération au développement de l'UE doit désormais être résolument tournée vers l'action. En effet, elle ne manque ni de bases juridiques (elles existent depuis

Maastricht), ni d'orientations politiques définies par les institutions, ni de partenariats stratégiques, ni de documents de stratégie par pays, ni de plans d'action, ni de programmes indicatifs.... Tout cela est en place et devrait dorénavant constituer la fondation, à consolider et non à complexifier davantage, sur laquelle il faut bâtir davantage d'actions concrètes. Par ses multiples initiatives politiques, l'Europe a suscité d'immenses attentes. Dispose-t-elle des ressources humaines et financières pour donner des contenus opérationnels aux nombreux partenariats lancés et pour traduire les dialogues engagés dans une multitude de domaines en actions concrètes ? Ne court-elle pas le risque qu'une certaine logomachie se substitue à l'action de développement ?

Finalement, il n'est pas inutile de se poser la question, souvent esquivée, de savoir quel objectif fondamental nous poursuivons avec la coopération au développement. Nous nous arrêtons en effet trop fréquemment au niveau des sous-objectifs ou même des moyens. Or, l'objectif ne peut être que d'assurer à l'ensemble des habitants de notre planète des conditions de vie dignes de l'être humain ('decent living conditions') ; en langage moderne, on appelle cela « éradiquer la pauvreté ». Si tel est vraiment notre objectif, il faut orienter la coopération internationale en conséquence et la focaliser en premier lieu sur les besoins de base : sécurité alimentaire, eau potable, éducation, santé, logement... et, évidemment, emplois. La réalité semble bien différente : consciemment ou inconsciemment, le monde est victime d'une idéologie de croissance qui semble vouloir faire rattraper par l'ensemble de l'humanité le modèle et les conditions de vie du monde occidental. Or, il n'y a pas de croissance illimitée dans un monde aux ressources limitées et à l'environnement fragile. Le « Club de Rome » nous a mis en garde dès 1972 et il avait raison.

Le concept de développement durable nous impose l'obligation morale de sauvegarder la base existentielle des générations futures et de laisser aux pays en voie de développement des marges suffisantes de croissance leur permettant de résorber au moins la pauvreté extrême.

L'heure du bilan et des perspectives est donc à la modestie et à l'interrogation plutôt qu'aux certitudes et à l'autosatisfaction.

Bibliographie restreinte

ACP-UE, accord de partenariat, signé à Cotonou le 23 juin 2000. (2000/483/CE), Journal officiel L 317 du 15 décembre 2000

Déclaration de Barcelone, adoptée lors de la Conférence euro-méditerranéenne des 27 et 28 novembre 2005. Barcelone, Espagne

Cheysson, C. 1975. *Lomé : un accord unique dans l'histoire*. Le Courrier ACP-CE, 31 mars 1975

Commission des Communautés européennes, *Le rôle de l'aide publique au développement des pays de la CEE dans l'aide mondiale aux pays en voie de développement (1962-1966)*. Bruxelles : DG Aide au développement, 1968

-, *Mémoire de la Commission sur une politique communautaire de coopération au développement*, in Bull. CE, suppl 4/71. Bruxelles, 1971

-, *Mémoire sur une politique communautaire de développement*. Bruxelles : DG Relations extérieures, 1972

-, *Renewal and Enlargement of the Association with the AASM and Certain Commonwealth Developing Countries. Memorandum of the Commission to the Council on the Future Relations between the Community, the Present AASM States and the Countries in Africa, the Caribbean, the Indian and Pacific Oceans Referred to in Protocol No 22 to the Act of Accession. COM (73) 500 final, 4 avril 1973*. Bull. CE. 1/73. Bruxelles, 1973

-, *L'aide au développement/Fresque de l'action communautaire de demain*. Bull. CE, suppl. 8/74. Bruxelles, 1974

-, *Fonds européen de développement. Quinze années de coopération, 1960-1975*. Bruxelles : DG Relations extérieures, 1975

-, *Commission Food Strategies. A New Form of Cooperation between Europe and the Countries of the Third World. COM (82) 374 Final. Europe Information: Development 40, décembre 1982. Bruxelles, 1982*

-, *Rapport de la Commission sur les possibilités et les modalités de budgétisation du Fonds européen de développement. Tableau 1 : Fonds européen de développement 1 à 7. Présenté par la Commission. SEC (94) 640 final, 6 juin 1994. Bruxelles, 1994.*

-, *Commission InfoFinance 2000. Development DE 111, February 2002. COM (00) 212 Final, 26 avril 2000. Bruxelles, 2000*

-, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. L'Europe élargie –Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud. COM (2003) 104 final, 11 mars 2003. Bruxelles, 2003*

-, *Communication de la Commission. Un nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-est. COM (2003) 399/4. Bruxelles, 2003*

-, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen. Un partenariat stratégique UE-Inde. COM (2004) 430 final, 16 juin 2004. Bruxelles, 2004*

-, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Une politique européenne de voisinage forte. COM (2007) 774 final, 5 décembre 2007. Bruxelles, 2007*

Conseil des Communautés européennes. 1973. *Actes relatifs à l'adhésion aux Communautés européennes du Royaume de Danemark, de l'Irlande, du Royaume de Norvège et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Journal officiel, JO L 73, du 2 mars 1972, Protocole 22*

-, *Council Explanatory memorandum concerning the Agreement on the Measures and Procedures required for implementation of the new Convention and the Internal Agreement on the financing and administration of Community aid. Second ACP-EEC Convention of Lomé, 1980*

Commission européenne et Conseil de l'UE. 2000. *La Communauté européenne politique de développement - Déclaration du Conseil et de la Commission*. Bruxelles, novembre 2000.

Conseil européen. 1972. *Meetings of the Head of State or Government. (Summit), Paris, 19-21, octobre 1972*. France, Paris

-, *ACP-CEE, Convention de Lomé, signée à Lomé le 28 février 1975. Texte complet*. Le Courier n° 31, numéro spécial, mars 1975, p. 15. Bruxelles, 1975

Union européenne. *Accord sur le commerce, le développement et la coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Afrique du Sud, d'autre part*. Journal officiel des Communautés européennes L 311/3, signé le 4 décembre 1999.

-, *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*. Bruxelles, décembre 2003.

-, *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 »*. Journal officiel de l'Union européenne C 46/1, 24 février 2006. Bruxelles, 2006

Schuman, Robert. 1950. *La Déclaration du 9 mai 1950*. Archives de Ministère des affaires étrangères, Paris, Secrétariat général, vol. 57, p. 4.

Traité sur l'Union européenne. 1992. Journal officiel de l'Union européenne C191

Traité de Lisbonne. 2007. Journal officiel de l'Union européenne C 306 / 1

OMC. 1967. *Grain Agreement of 1967. General Agreement on Tariffs and Trade. World Trade Organisation*, Document confidentiel soumis à l'Organisation sur l'alimentation et l'agriculture et au Programme alimentaire mondial

**The Centre is an independent foundation,
whose capacity building activities aim
to improve cooperation between Europe
and countries in Africa, the Caribbean, and the
Pacific.**

***Le Centre est une fondation indépendante. Ses
activités dans le domaine du renforcement des
capacités visent à améliorer la coopération
entre l'Europe et les pays d'Afrique,
des Caraïbes et du Pacifique.***

info@ecdpm.org www.ecdpm.org

Onze Lieve Vrouweplein 21
NL-6211 HE Maastricht
The Netherlands *Pays-Bas*
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

Rue Archimède 5
B-1000 Brussels *Bruxelles*
Belgium *Belgique*
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

ISBN: 978-90-72908-36-0