Université des Antilles et de la Guyane

École doctorale

CRPLC - UMR-CNRS 8053

Doctorat de Science politique

Des politiques nationales à une politique communautaire de coopération au développement

Jeux de pouvoir et conflits d'intérêts entre l'Union européenne et ses États membres

Amandine SABOURIN

Thèse dirigée par Fred RENO, Professeur de Science politique

Soutenue publiquement le 14 janvier 2013

devant un jury composé de :

Madame Jessica BYRON
Professeur de Relations internationales, University of the West Indies, rapporteur

Madame Tania GOSSELIN
Professeur de Science politique, Université du Québec à Montréal, rapporteur

Monsieur Emmanuel JOS
Professeur de Droit public, Université des Antilles et de la Guyane, président du jury

Monsieur Fred RENO
Professeur de Science politique, Université des Antilles et de la Guyane, directeur de thèse

RESUME

Les études européennes sont rompues à l'analyse des politiques communes de l'Union européenne, en tant que politiques publiques revêtant un caractère contraignant et ayant fait l'objet d'un transfert de souveraineté de l'échelle nationale à l'échelle européenne. À cet égard, la coopération au développement fait figure de cas particulier et révèle un double intérêt comme objet de recherche. D'une part, ce secteur d'intervention de l'Union européenne prend la forme d'une politique non commune et non contraignante, interrogeant ainsi les outils – classiques ou renouvelés – de l'action publique européenne. D'autre part, ce champ d'investigation concerne l'action internationale des États membres et de l'Union européenne. Moins stratégiques que la politique de défense ou que les échanges commerciaux, les contours de la politique de coopération au développement conduisent cependant à interroger l'intérêt à agir des acteurs en présence, notamment en termes de souveraineté et de légitimité. Depuis une quinzaine d'années, ce secteur illustre en effet certaines évolutions, à la fois sur le plan de la conception du développement, et sur la manière de faire l'Europe. L'objet de notre thèse porte donc sur **l'émergence et l'affirmation d'une politique publique de la Communauté européenne, celle de la coopération au développement, dans un contexte de désengagement financier, mais pas forcément politique, des États membres**.

Cette politique communautaire tend à harmoniser les cadres stratégiques et normatifs nationaux au sein de l'Union européenne. Construite à partir des politiques nationales des États membres, l'essor et l'autonomisation de la politique communautaire de coopération au développement suscitent des résistances de la part de certains États membres, dont les prérogatives dans le domaine pourraient être remises en cause à long terme. Les réactions des États membres révèlent ainsi des jeux de pouvoir et des conflits d'intérêts qui jalonnent le processus de prise de décision européen et ont constitué un point de départ à notre réflexion. En observant la manière dont la Communauté européenne puis l'Union européenne élabore des cadres stratégiques et met en œuvre des instruments d'action publique, nous souhaitons mettre au jour la complexité du processus de prise de décision et mesurer le changement politique, en tentant ainsi de porter un autre regard sur les processus d'européanisation et d'intégration européenne.

Partant de l'étude de la formulation du problème et de la mise à l'agenda, le cadre théorique adopté nous permet d'étudier les interactions donnant naissance à la politique, mais aussi d'envisager les effets de la politique publique européenne sur les États membres et les pays destinataires de l'aide au développement. À plusieurs égards, le cas de la Caraïbe semble particulièrement fécond pour étudier ce phénomène. Différents États membres de l'Union européenne entretiennent des relations historiquement ancrées avec certains pays de la zone, où la Communauté européenne se constitue progressivement comme partenaire bi-régional, en tendant à accompagner les pays caribéens sur la voie de l'intégration. Ainsi, cette région représente à nos yeux une aire d'influence où chacun des acteurs européens étudiés entend défendre ou imposer son pré carré.

Nos observations nous ont conduit à envisager différentes dimensions des relations entre les États membres et la Communauté européenne dans le processus de prise de décision. D'une part, la Communauté européenne s'affirme en tant qu'acteur de politiques publiques internationales dans un double contexte de compétences partagées et de recomposition du système d'acteurs. D'autre part, la politique communautaire de développement apparaît progressivement comme un moyen d'accroître l'intégration européenne à travers la construction de stratégies originales.

L'objectif de la thèse est ainsi de montrer l'impact de la politique communautaire de développement sur les pays partenaires, ainsi que sur les modes de gouvernance. Les techniques et outils de l'action publique sont en effet renouvelés afin, notamment, de contourner les modalités classiques de l'intégration. Ainsi, une politique dépourvue d'effets juridiquement contraignants se révèle être pourtant porteuse d'un important degré d'intégration et génère un certain nombre de changements au sein des politiques nationales dans le domaine de la coopération.

« *D'un côté, je mets ma foi dans la connaissance scientifique…*

En même temps, il m'apparaît que chaque problème résolu ou que nous croyons l'être, en fait surgir de nouveaux, et ainsi de suite indéfiniment…

Même si nous sommes voués à aller d'apparences en apparences, il n'est pas indifférent de savoir qu'il est sage de s'arrêter quelque part, et où.

Entre les apparences de surface et la quête épuisante d'un sens derrière le sens qui n'est jamais le bon, une expérience plurimillénaire semble montrer qu'il existe un niveau intermédiaire où les hommes ont avantage à se placer parce qu'ils y trouvent plus de confort moral et intellectuel…

Ce niveau est celui de la connaissance scientifique, de l'activité intellectuelle et de la création artistique »

Claude Lévi-Strauss, *De près et de loin. Entretiens avec Didier Eribon*,
Paris, Odile Jacob, 1988, p. 224-225.

Avertissement

Le travail de terrain lié à cette recherche a été réalisé entre 2006 et 2010. La thèse telle qu'elle a été publiquement défendue puis déposée ne peut engager que son auteur.

REMERCIEMENTS

Curiosité, avidité du savoir et soif de connaissance, mais aussi ambition et méconnaissance m'ont conduite à commencer une thèse. Quelques années plus tard, c'est un travail laborieux qui est en voie d'achèvement et une route sinueuse qui semble avoir trouvé une étape.

Certes, ce travail est éminemment personnel, tant il est le fruit d'une recherche compliquée, d'interrogations continues, d'un quotidien parfois éprouvant d'incertitude, et d'indicibles moments de solitaires lectures et réflexions. Mais ce travail n'aurait jamais abouti s'il n'avait pas été aussi le fruit d'une très belle aventure collective.

Mes remerciements chaleureux vont donc à tous ceux qui ont embarqué à bord de cette galère à mes côtés… Tout spécialement, je tiens à remercier :

- Fred Reno pour avoir cru en mes qualités d'enseignant-chercheur en herbe, pour m'avoir toujours impliquée dans les travaux du CAGI, et pour avoir accepté de diriger cette thèse,
- Éric Nabajoth, pour m'avoir constamment fait confiance, encouragée, soutenue, suivie, sans défaillir depuis le DEA, et ce malgré mes fréquents moments de doute,
- Pierre, Fabienne, Jean-François, Célia, Cendrine, Fred, Didier, Lydia, François, Valérie, pour leur bienveillante attention et pour ces nombreux échanges sur leur expérience d'anciens doctorants,
- Maryvonne pour m'avoir faire vivre les échanges universitaires de l'autre côté de la barrière,
- tous les étudiants dont j'ai croisé le chemin, d'un côté ou de l'autre de l'estrade…
- toutes celles et tous ceux que j'ai pu rencontrer au cours de colloques, séminaires, journées d'études, à Pointe-à-Pitre, Schoelcher, Cayenne, Barcelone, Bordeaux, Grenoble, Paris… Un merci particulier aux membres de la Section d'Études Européennes pour m'avoir si bien accueillie et m'avoir témoigné leur soutien et leur confiance : merci en particulier à Olivier Costa, Sabine Saurugger et Charlotte Halpern.
- tous les professionnels du développement, de la coopération et de l'Europe, pour avoir accepté de m'accorder quelques minutes ou quelques heures, et pour m'avoir si bien guidée sur le chemin de la compréhension des politiques de développement. Une pensée particulière va à Isabelle Forge pour m'avoir ouvert les portes de la coopération institutionnelle, mais aussi pour nos amicales discussions sur l'Amérique latine…

Enfin, ce travail n'aurait pas pu aboutir si je n'avais pas été entourée et soutenue par un grand nombre de proches et d'amis.

Un immense merci à Éric et Florine, à Clément et à Fanny pour avoir supporté tant bien que mal mes humeurs pas toujours heureuses, et pour avoir su m'apporter les encouragements et l'amour nécessaires à la poursuite de ce travail. D'affectueuses pensées vont également à ma famille élargie pour avoir toujours montré un intérêt pour ce travail pourtant incompréhensible à bien des égards.

De chaleureuses et sincères embrassades vont à mes ami(e)s d'ici et d'ailleurs, qui ont toujours su, fidèlement, communiquer leur joie de vivre. Merci à Lucie, David, Stéph, Guillaume, Bertrand, Anne, Vanessa, Fabien, Sophie, Julie, Till, Anne, Florence, Léa, Hélène, Sylvia, Jean-Philippe, Magda, Jacinta, Annette, Sophie. Vous qui n'avez eu de cesse d'égayer ce quotidien de thésarde par vos sourires, votre bonheur communicatif, et vos encouragements : que chacun de vous dans toute sa singularité en soit ici très sincèrement remercié.

Bien plus qu'un dernier diplôme universitaire, bien plus qu'une première expérience professionnelle, cette thèse est surtout un cheminement personnel, jalonné d'embûches et d'obstacles, et sans votre précieuse amitié et votre grande générosité, je n'aurais jamais pu l'achever.

SOMMAIRE

Résumé 3

Remerciements 7

Sommaire 9

INTRODUCTION GENERALE **11**

PREMIERE PARTIE. **47**

LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ET L'UNION EUROPEENNE : DE LA COMMUNAUTARISATION DU PROBLEME A L'AUTONOMISATION DE L'ACTEUR.

Chapitre 1. L'inscription progressive du problème de la coopération au développement a l'agenda communautaire. 53

Chapitre 2. La Communauté européenne : un acteur autonome de la coopération au développement 135

DEUXIEME PARTIE. **199**

DE L'EUROPEANISATION DU REFERENTIEL A L'INTEGRATION DU SECTEUR DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT.

Chapitre 3. La stabilisation d'une représentation européenne du problème de la coopération au développement 207

Chapitre 4. Une intégration qui ne dit pas son nom : l'harmonisation des politiques européennes de coopération au développement. 267

CONCLUSION GENERALE **327**

Bibliographie 336

Annexes 359

Liste des sigles 449

Table des matières 451

INTRODUCTION GENERALE

« *Tout système postule une régulation, implicite ou explicite, c'est-à-dire que les rapports entre ses parties obéissent à des règles suffisamment stables. Les efforts des parties ne peuvent se développer librement. Elles s'insèrent dans un univers de règles, ce qui signifie que nous pouvons retrouver entre elles les mêmes mécanismes du jeu que nous avons diagnostiqués à partir des relations de pouvoir primaires* »

Crozier et Thoenig, 1975.

I. LES RELATIONS ENTRE LA C.E. ET LES ÉTATS MEMBRES COMME PROBLEME

L'étude du processus de prise de décision au sein de l'Union européenne concerne très souvent des politiques communes qui revêtent par définition un caractère contraignant pour les États membres. Elles ont fait l'objet d'un transfert de souveraineté des États membres à la Communauté européenne. Par ailleurs, la coopération au développement comme champ d'action de l'Union européenne est un terrain peu exploité par la recherche en science politique, comparativement à d'autres domaines. Or, depuis une quinzaine d'années, des changements importants se profilent, tant en ce qui concerne la conception du développement, qu'en ce qui concerne la manière de faire l'Europe. Ces changements ont notamment conduit à un nouveau système institutionnel, administratif et politique, instauré par le Traité de Lisbonne de 2009. Notre cadre d'analyse se limite à l'étude des processus et instruments antérieurs à la mise en œuvre de ce traité. Ainsi, l'objet de notre thèse porte sur l'émergence d'un acteur, la Communauté européenne, dans un secteur d'action publique particulier, la coopération au développement.

A. La question de l'intervention communautaire.

Avant la mise en œuvre du Traité de Lisbonne, les politiques publiques communautaires interviennent sous certaines conditions, qui sont notamment précisées

par l'article 5 du Traité instituant une Communauté européenne[1]. Ce dernier organise la répartition des compétences au sein de l'Union européenne (UE) en en présentant les grands principes : la subsidiarité, la proportionnalité, et l'efficacité. Présent dès l'introduction du traité sur l'Union européenne[2], le principe de subsidiarité est rappelé à la suite de l'énoncé des objectifs de l'UE, qui doivent être atteints « *conformément aux dispositions du présent traité, dans les conditions et selon les rythmes qui y sont prévus, dans le respect du principe de subsidiarité* »[3]. C'est dans le traité instituant une Communauté européenne que le principe de subsidiarité est défini, et son application éclairée[4]. L'article 5 fixe ainsi les conditions de l'action de la Communauté, qui agit « *dans les limites des compétences qui lui sont conférées [...] par le présent traité* »[5]. Quand elle ne détient pas les compétences exclusives, son action doit satisfaire à différents critères : elle ne peut intervenir, par exemple, que « *si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire* »[6]. La lecture et l'analyse du principe de subsidiarité nous permettent de mieux saisir les conditions dans lesquelles la Communauté européenne peut agir et mettre en place une politique publique. Si les États membres mènent déjà un certain nombre d'actions concourant à la réalisation des objectifs fixés par la Communauté européenne, cette dernière ne peut agir que dans l'une des deux situations suivantes : si son action est complémentaire de celle des États membres, ou si l'action conduite a plus d'efficacité au niveau communautaire. C'est dans ce cas de figure que la Communauté européenne intervient en matière de coopération au développement. Dans ce domaine d'action publique, les États membres et la Communauté ont donc des compétences partagées, ce qui conduit à la coexistence de 28 politiques publiques. Cela place les relations entre les États membres et la

[1] Devenu l'article 5 du Traité sur l'Union européenne après la mise en œuvre du Traité de Lisbonne.

[2] Les États membres se disent « *résolus à poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité* ».

[3] Dernier alinéa de l'article 2 du traité sur l'Union européenne.

[4] Un protocole signé en 1997 sur « *l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité* » est annexé au traité instituant une Communauté européenne.

[5] Article 5 alinéa 1 du traité établissant une Communauté européenne.

[6] Article 5 alinéa 2 du traité établissant une Communauté européenne.

Communauté européenne au centre de notre étude sur le processus d'élaboration d'une politique publique au niveau communautaire. En effet, si la principale raison d'agir de la Communauté européenne semble être la plus-value qu'elle pourrait apporter à l'action dans le domaine choisi, il faut au préalable que cette plus-value soit reconnue et acceptée par les États membres. D'emblée, des relations de pouvoir entre États membres et Communauté européenne semblent animer le processus de construction d'une politique communautaire.

Les contours de la politique communautaire de coopération au développement restent flous. Mise à part cette répartition juridique des compétences organisée par le traité sur la Communauté européenne, des règles existent pour encadrer le processus de prise de décision. Elles permettent de clarifier les modalités « *législatives* »[7] et institutionnelles du processus décisionnel. En effet, la décision, la norme[8] communautaire, est le résultat d'un parcours législatif à travers le « *triangle institutionnel* », partant des mains de la Commission, qui détient l'initiative législative[9], pour arriver dans celles du Conseil de l'Union européenne qui adoptera définitivement un acte. Entretemps, le Parlement européen, troisième institution majeure, apportera sa pierre à l'édifice législatif en donnant, selon les cas, son avis, son accord, ou même en s'opposant au texte[10]. Chacune des institutions « incarne » une légitimité (intégrative pour la Commission, intergouvernementale pour le Conseil, et démocratique pour le Parlement) qui, au sens de D. Simon, coexistent entre elles, et traduisent la volonté des auteurs des traités de rendre compte d'une séparation organique originale des pouvoirs. Ce rapide aperçu de la distribution des pouvoirs au sens juridique du terme fait état de la

[7] Bien que le champ lexical de la loi soit soigneusement évité par les institutions communautaires, et ceux pour des raisons essentiellement diplomatiques (Chaltiel, 2007 : 11), il nous paraît opportun d'employer ce terme pour mieux distinguer les champs administratifs et législatifs du processus décisionnel au sein de l'UE.

[8] Préciser la différence entre la définition juridique et politique, voire sociologique de la norme.

[9] Aux termes de l'article 211 du Traité établissant une Communauté européenne, la Commission « *formule des recommandations ou des avis sur les matières qui font l'objet du présent traité, si celui-ci le prévoit expressément ou si elle l'estime nécessaire*, » et « *dispose d'un pouvoir de décision propre et participe à la formation des actes du Conseil et du Parlement européen dans les conditions prévues au présent traité* ». Ainsi, le Traité Communauté européenne fait de la Commission européenne un maillon important de la chaine législative communautaire, puisqu'elle est à l'initiative des actes communautaires.

[10] D'après le Traité établissant une Communauté européenne, le Parlement européen a le pouvoir de coopération ou de codécision. Dans ce dernier cas, il devient co-législateur, conjointement avec le Conseil, ce qui concerne des domaines étendus considérablement depuis les modifications apportées par le Traité d'Amsterdam (1997).

complexité du processus décisionnel interne, et des relations potentiellement conflictuelles qui peuvent exister au sein même de l'organisation européenne. Le Parlement européen, par exemple, est assez peu impliqué dans le processus de fabrication de la politique publique communautaire de coopération au développement. Son intervention se cantonne à la réglementation et aux instruments financiers de la coopération au développement et il revendique de manière récurrente une implication plus grande dans le processus politique d'élaboration de la décision. Si le principe de subsidiarité, comme la répartition institutionnelle des pouvoirs au sein de l'Union européenne, nous apportent ici quelques éléments cognitifs intéressants pour borner notre objet d'étude, le champ disciplinaire et l'angle d'analyse diffèrent. Pour l'analyse de la construction d'une politique publique communautaire comme pour celle d'une norme communautaire, des stratégies se construisent et sont défendues par les acteurs qui les portent. Pour l'une et pour l'autre, des relations de pouvoir entre États membres et Communauté européenne sont au cœur du processus de leur élaboration et conduisent à une autonomisation croissante de la politique communautaire vis-à-vis des États membres.

B. La coopération au développement comme terrain d'intervention européenne.

Le domaine de la coopération au développement offre un cadre de réflexion intéressant afin d'étudier les relations entre les États membres et la Communauté. A la lisière entre la diplomatie et le commerce extérieur, la coopération au développement vise à créer ou renforcer un lien entre deux ou plusieurs partenaires. C'est un « *acte réalisé en commun par une dépendance réciproque* » (Debrat, Gabas, Hugon, *in* Gabas, 2005), à la différence de l'aide qui implique des « *relations verticales entre les donateurs et les bénéficiaires* » (ibid.). Afin de donner une définition opérationnelle de la coopération au développement, nous proposons de revenir sur les débats théoriques autour de la notion de développement[11], ce qui nous permettra progressivement d'affiner le cadre de notre étude.

[11] Pour des développements complets sur ce sujet, voir Dortier, 2004 ; Rist, 2001 ; Bouveresse, 1990.

L'aide au développement, objet de politique publique.

L'aide au développement est conceptualisée en tant qu'objet de politiques publiques après la seconde guerre mondiale, alors que les anciennes métropoles mettaient en place des plans d'accompagnement du processus de décolonisation et de reconstruction d'après-guerre. Initialement, l'aide au développement représentait principalement un vecteur d'intérêts économiques, mais elle a progressivement pris un tour stratégique et politique, notamment à partir de la proclamation par l'Organisation des Nations Unies, en 1961, d'une « *Décennie du développement* » pour aider les pays du tiers-monde à sortir de la pauvreté. La question du développement est ainsi posée dans le discours du président américain Truman qui inaugure « *l'ère du développement* »[12]. Dès lors, il conviendra, pour les États-Unis, de mettre « *les avantages de [leur] avance scientifique et de [leur] progrès industriel au service de l'amélioration et de la croissance des régions sous-développées* »[13]. Plus que la politique américaine, « *cela doit constituer une entreprise collective à laquelle toutes les nations collaborent à travers les Nations unies et ses institutions spécialisées pour autant que cela soit réalisable. Il doit s'agir d'un effort mondial pour assurer l'existence de la paix, de l'abondance et de la liberté* ». Ainsi le Président Truman énumère-t-il une série d'actions qu'il conviendrait de mener dans les meilleurs délais afin de « *contribuer à créer les conditions qui, finalement, conduiront l'humanité à la liberté et au bonheur personnels* ». Voici *in fine* les objectifs fixés par le Président américain dans ce discours que certains, comme Rist, qualifient de « *petit catalogue de bonnes intentions* ». L'Assemblée générale de l'ONU vote dès 1948 des résolutions portant sur le « *développement économique des pays insuffisamment développés* » et sur « *l'assistance technique en vue du développement économique* ». Rist interprète cette évolution comme le signe d'un changement « *possible en direction d'un état final, mais surtout la possibilité de provoquer ce changement* ». Selon lui, le sens même du développement est modifié, en ce qu'il prend désormais « u*n sens transitif (celui d'une*

[12] *Point IV* de son discours du 20 janvier 1949.

[13] Discours du Président Truman traduit par G. Rist (2001), sur la base des *Public Papers of the Presidents of the United States*, Year 1949, 5, United States Government Printing Office, 1964 (January 27), p. 118.

action exercée par un agent sur un autre) correspondant à un principe d'organisation sociale ».

Ce changement sémantique retentit sur la vision du monde, elle aussi transformée. Les relations Nord-Sud voient apparaître une nouvelle dichotomie : « développés / sous-développés », distinction qui traduit également l'idée d'une mondialisation croissante du système étatique, et qui sera reprise par de nombreux observateurs et acteurs des relations Nord-Sud[14]. Parallèlement à la décolonisation, des actions se mettent donc progressivement en place pour répondre à ce premier consensus international sur la notion de développement des pays du Sud. L'actuel PNUD (alors Programme élargi des Nations Unies, aujourd'hui Programme des Nations Unies pour le Développement) fait partie des organisations internationales qui émergent à cette époque. Celle-ci ne parvient cependant pas immédiatement à s'imposer comme institution centrale, puisque c'est la question des « *nouveaux modes de gestion de la production* » qui semble alors primer. Si la Conférence de Bandoung de 1955[15] permet d'initier un mouvement de revendication collective concernant le domaine politique (la décolonisation) et le domaine économique (le développement), elle parvint également à imposer les exigences ainsi formulées auprès du Système des Nations Unies, dont l'Assemblée générale a régulièrement repris les termes[16]. Le premier chapitre du communiqué final, consacré au développement, place ce dernier dans le champ de la coopération économique et scelle une définition consensuelle du développement qui aura du mal à évoluer par la suite. Le développement, nécessaire, « *devra se réaliser dans une perspective d'intégration à l'économie mondiale* ». Il tend donc à s'imposer comme un processus principalement économique, qui est synonyme de production, d'accumulation, d'investissements privés et d'aide extérieure. En fonction de ces priorités qui semblent faire l'unanimité, un support institutionnel cohérent doit être mis

[14] La plus célèbre reprise réside sans doute dans l'ouvrage de Walter Rodney, en 1972, *How Europe underdeveloped Africa*, qui constitue un ouvrage de réflexion (et de référence) sur la notion de développement, européanocentrée, et qui, justement, apporte une autre lecture des réalités historiques mondiales.

[15] Qui se tient du 18 au 24 avril 1955 à Bandoung, en Indonésie, et qui donne naissance au mouvement des non alignés, souvent considéré comme étant à l'origine de la recomposition des rapports Nord-Sud.

[16] Par exemple, la déclaration finale de la conférence s'inspire largement de la Charte des Nations Unies, en en reprenant les 10 principes. De même, l'affirmation du « *droit à l'autodétermination* » lors de la conférence sera par la suite reprise par l'Assemblée générale des Nations Unies, à de nombreuses reprises.

sur pied. Ainsi, les lignes politiques évoluent pour consacrer le développement comme processus économique majeur et entrer ainsi dans « *l'ère du développement* » de Truman.

Le développement, objet de recherche pluridisciplinaire.

Le développement est progressivement apparu comme étant une notion susceptible d'être l'objet d'une recherche, que cette dernière soit démographique, géographique, puis économique, juridique, sociologique et politique. Dans un premier temps, ce sont les démographes et géographes, et notamment Alfred Sauvy[17] et Yves Lacoste[18], qui ont imaginé un concept de « *tiers-monde* » puis de « *sous-développement* », dont la première définition l'entendait comme « *vaste ensemble de pays marqués par la faiblesse du produit national brut ou du revenu moyen par habitant ; incapables d'assurer la couverture des besoins élémentaires, dans les domaines de l'alimentation, des soins médicaux et de l'éducation ; handicapés par une structure économique dualiste, par l'absence de liaisons, entre les modes de production modernes et les activités traditionnelles* » (Bouveresse, 1990). À partir de 1955 et la Conférence de Bandoung, la notion a évolué au profit d'une nouvelle dénomination des « *pays en voie de développement* ».

Comme l'expliquent Bouveresse et Rist, la notion de développement émerge en Occident à travers la notion relative de « *retard de développement* » pour qualifier les pays du Sud nouvellement indépendants de leurs métropoles d'avant. Des divergences apparaissent cependant assez vite sur le plan des théories économiques, et tentent de répondre à quelques questions principales. Pour favoriser le développement, faut-il s'appuyer sur le marché ou sur l'État ? Faut-il privilégier le développement par l'agriculture ou par l'industrie ? Le développement doit-il engendrer un État autocentré ou ouvert sur l'extérieur ? Certains auteurs constatent même que « *l'irruption de*

[17] Alfred Sauvy faisait référence au Tiers-État de 1789 quand il a créé le néologisme, « tiers-monde », dans les années 1950 : « *Car enfin ce Tiers Monde ignoré, exploité, méprisé comme le tiers état, veut, lui aussi, être quelque chose* » dans un article de l'hebdomadaire *France-Observateur* du 14 août 1952, repris plus tard dans le titre du *Cahier 27* de l'INED « Tiers-monde, sous-développement et développement, paru en 1956. Dans une note ultérieure, Alfred Sauvy expliquera lui-même le contexte de l'apparition initiale de ce terme.

[18] Lacoste, Yves (1965). *Géographie du sous-développement*. Paris, Presses universitaires de France.

l'Occident colonialiste ou impérialiste dans l'espace traditionnel avait condamné les chances du développement, en étouffant les initiatives autochtones et en confisquant les ressources » (Bouveresse, 1990). C'est la position des auteurs marxistes qui pointent du doigt l'inégalité de l'échange, et l'inégalité de la relation centre-périphérie. En outre, les tiers-mondistes réformistes mettent en évidence la détérioration des termes de l'échange issue de la décolonisation comme l'un des facteurs externes du sous-développement. Les approches modernistes et keynésiennes, développées à partir des années 1960, ont souvent été résumées par l'idée du « *développement à marche forcée* » (Albert O. Hirschman ; Arthur W. Lewis) qui doit casser le « *cercle vicieux de la pauvreté* » (Ragnar Nurske). Elles se traduisent en effet par un volontarisme de l'État, pivot de la société par le financement d'institutions internationales, l'exportation de techniques et l'éducation des masses. L'objectif est alors de stimuler des pôles de croissance et de favoriser l'industrie. Les approches structuralistes et néomarxistes, dont les représentants de l'école de la dépendance sont souvent considérés comme des porte-drapeaux (Raul Prebish, Celso Furtado), mettent en avant les effets de la domination des pays développés sur les pays du tiers-monde et, là encore, la nature inégale des échanges commerciaux entre le Nord et le Sud (Samir Amin, Aghiri Emmanuel). Le développement était un des grands thèmes d'études économiques depuis les années 1960, mais est devenu aujourd'hui un objet marginal de recherche et de débat théorique. La recherche s'oriente désormais vers de nouveaux thèmes comme l'économie industrielle, agricole, la mondialisation, le développement durable, le changement climatique, la prévention des risques, la régionalisation, les échanges commerciaux. Au-delà de l'apparition de nouvelles pistes de recherche, c'est un concept qui fait son entrée : l'après-développement. Ainsi, considérant le faible succès, tant idéologique que pratique, des projets et programmes de développement, tels que mis en œuvre après la seconde guerre mondiale, les théoriciens de l'après-développement émettent une critique radicale de l'articulation entre les concepts de développement, de modernisation, de croissance et de progrès. Au-delà de cette critique, certains penseurs de l'après-développement suggèrent des solutions pour mettre fin à l'impasse du développement, des alternatives conceptuelles à travers les notions de « *décroissance*

soutenue »[19], de « *décolonisation du savoir* »[20], de localisme et de populisme[21], ou encore de mouvement social[22].

Le développement s'est progressivement constitué comme un objet de recherche juridique, comme en attestent la formation d'un droit international du développement et l'émergence de débats sur les normes internationales dans ce contexte. Bouveresse explique ainsi que le droit international du développement est « *pragmatique et réaliste* » et reconnaît en l'État « *le support juridique indispensable à son action* ». Il a vocation à « *remettre en cause le caractère formel et artificiel du droit international ancien, de proposer des mesures spéciales, de réclamer les corrections qu'imposent les inégalités trop réelles entre les États, et les difficultés souvent dramatiques que traversent les pays en voie de développement* » (Bouveresse, 1990). À travers l'émergence du développement comme objet de recherche, c'est également sa spécificité en tant qu'objet politique que l'on reconnaît progressivement. C'est la sociologie et la science politique qui vont nous permettre de mieux définir le développement en tant qu'objet de politique publique. Hermet voit en lui un « *processus de changement en vertu duquel une société ou une collectivité accèdent dans leur ensemble à un "mieux-être", en parvenant à tirer d'elles-mêmes, au prix d'une ouverture sur l'extérieur, toutes les ressources qu'elles recèlent et qui demeuraient jusqu'alors sous-employées ou inexploitées. Il leur permet par là de se réaliser davantage, par le biais d'une sorte d'auto-révélation et de mobilisation non seulement de leurs potentialités sous-jacentes mais, également, de capacités inédites issues d'une mutation de ces potentialités* » (Hermet, 2000). La notion de « mieux-être » contre-balance la définition habituelle, classique, du développement au sens économique du terme. D'après Hermet, le développement n'est pas synonyme de développementalisme, concept qui émerge aux États-Unis dans les années 1950 et 1960, ni de décollage économique (Rostow), ni même de modernisation, même si les deux phénomènes peuvent être simultanés. La définition que l'on donne du développement peut varier

[19] Voir, entre autres, les écrits de S. Latouche et F. Partant.
[20] Voir, entre autres, les écrits de F. Apffel-Marglin, S. A. Marglin, W. Sachs.
[21] Voir, entre autres, les écrits de J.-P. Olivier de Sardan.
[22] Voir, entre autres, A. Escobar.

selon les critères qui lui sont attachés. Ces derniers permettent certes de créer des catégories heuristiques et analytiques des niveaux de développement selon les pays et les régions, mais ils permettent également d'évaluer les impacts des politiques d'aide au développement de manière dynamique (Severino et Charnoz, 2003). Ainsi, le développement économique connaît pour critère principal la croissance économique, et donc l'évolution du produit intérieur brut. Le développement humain et social est apparue comme une manière de mesurer le développement : l'indice de développement humain (IDH) prend ainsi en compte de nouveau critères comme l'espérance de vie des populations, leur accès à l'éducation, leur taux d'alphabétisation et leur revenu par tête. En baisse régulière dans une vingtaine de pays (notamment africains), l'IDH fait également le lien avec des critères sanitaires comme la lutte contre les maladies virales et l'accès à l'eau potable. Souvent laissé de côté par bon nombre de travaux, l'impact humain du développement est d'autant plus important qu'il représente une vision moderne du développement (voir Sen, 1999) qui voit ce dernier comme étant porteur d'une plus grande possibilité de liberté, et comme un pas vers la démocratie.

La coopération au développement : un objet de recherche spécifique ?

Si le développement est un objet de recherche important dans le domaine des sciences économiques, le concept est moins couru dans les études en science politique. Les politiques et stratégies de développement ont fait l'objet de nombreux débats théoriques, voire idéologiques, sur le chemin à emprunter. Dans le cadre de notre étude, nous nous intéressons à la coopération au développement comme objet de politique publique. Que faut-il entendre par coopération au développement ? En quoi la coopération au développement se distingue-t-elle de la notion de développement ? Ce champ d'intervention publique nécessite en effet d'être défini plus avant.

Initialement, la coopération a été mise en place comme « *instrument de décolonisation* » (Tinturier, 2000). De là sont donc nés un état d'esprit, des instruments et des « *sujets* ». Selon cette définition, la coopération serait le moyen au service d'un objectif : le développement. Souvent synonyme de partenariat[23], le terme de coopération

[23] Ce que nous serons amenés à préciser, puis à discuter.

est apparu dans les textes officiels pour remplacer les moins politiquement corrects « aide » ou encore « *assistance* ». Il s'agit cependant bien de fournir « *aux pays en développement des apports financiers ou techniques à des conditions plus favorables que celles du marché* » (Bouveresse, 1990). Cette définition partielle de ce que peut représenter la coopération au développement ne reflète pas toute la complexité du domaine d'action publique qui nous intéresse ici. La coopération au développement peut en effet provenir d'origines diverses (publique, privée), revêtir des formes variées (dons, prêts, en nature), être liée à ou déliée de certaines conditions, ou encore être l'expression de relations bilatérales ou multilatérales.

L'expression de « coopération au développement » est apparue depuis moins d'une vingtaine d'années. Dans le cadre des relations Nord-Sud, il fallait renouveler le cadre théorique et le cadre politique de l'action publique. Cette nouvelle expression représente pour certains une avancée en vue de faire évoluer, ou de marquer l'évolution de l'état d'esprit attaché à ces relations. Nous proposons de définir la coopération au développement comme l'ensemble des interventions de coopération menées en vue d'améliorer les conditions de vie et de développement dans les pays du Sud. L'investissement direct étranger (IDE), mais aussi l'aide publique au développement (APD), sont les deux instruments les plus importants des politiques de coopération au développement. Nous nous intéressons ici particulièrement au second, qui émane d'organismes publics : l'aide publique au développement. Reconnu dès 1945 dans la Charte des Nations Unies[24], le principe de l'aide au développement fut posé en termes de « *relèvement des niveaux de vie, [de] plein emploi et [des] conditions de progrès et de développement* »[25]. Smouts, Battistella et Vennesson la définissent comme « *l'ensemble des dons et prêts accordés à des conditions favorables par les pays développés (aide bilatérale) et les institutions internationales (aide multilatérale)* » (Smouts, Battistella, Vennesson, 2003). Selon eux, elle revêt un caractère stratégique, puisque les deux tiers de l'aide mondiale sont bilatéraux et généralement versés sous forme d'aide liée. C'est ce caractère stratégique que nous entendons analyser ici, mais pas quant à la nature de l'aide ni quant aux conditions qui encadrent la délivrance

[24] La Charte des Nations Unies fut signée le 26 juin 1945 à San Francisco à l'occasion de la « *Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale* » par les représentants des 50 pays présents.

[25] Article 55, chapitre IX : coopération économique et sociale internationale.

d'APD. Le caractère stratégique de l'aide publique au développement tient également aux jeux de pouvoir qu'elle suscite ou engendre, notamment dans le cadre de la coexistence, au sein de l'Union européenne, de 28 politiques de coopération au développement.

II. UN ÉTAT DES LIEUX DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT AU SEIN DE L'UE.

Si des actions de coopération existaient préalablement dans le cadre des interventions de la Communauté économique européenne, la coopération au développement est devenue une politique communautaire à partir de 1992, date à laquelle elle a formellement été identifiée, dans le Traité de Maastricht, comme un domaine d'intervention de la Communauté européenne. Dorénavant, et jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, nous parlons donc de politique communautaire, au même titre que les autres domaines régis par le premier pilier de l'Union européenne. Entré en vigueur le 1er décembre 2009 après un processus de ratification s'étalant sur deux ans, le Traité de Lisbonne remet en cause un certain nombre d'éléments clefs du fonctionnement européen. Outre une clarification de l'intitulé et donc de l'identité de l'organisation (la Communauté européenne disparaît, et l'Union européenne a désormais une personnalité juridique), l'architecture en piliers est supprimée, ce qui modifie le sens de l'action publique européenne, notamment sur le plan international, domaine dans lequel la structure administrative et politique est renouvelée. Notre travail s'inscrit donc dans une période clairement déterminée, de 1992 à 2009. Néanmoins, la période antérieure à 1992 fera nécessairement l'objet de quelques références, puisque l'une des ambitions de notre recherche est de comprendre le poids des influences plurielles des États membres sur la construction d'un cadre communautaire d'action publique en matière de développement. Entre 1992 et 2009, la politique communautaire de développement s'est construite, affirmée, et a fait l'objet de quelques évolutions. La

fin des années 1990 et le début des années 2000 représente ici un tournant, dans la mesure où une réforme importante de l'aide extérieure a été mise en place au sein de la Communauté européenne. Sur le plan juridique, on a renouvelé les modalités des échanges ACP – UE en signant (2000) puis en révisant (2005) l'Accord de Cotonou[26]. Sur le plan organisationnel, c'est la Commission qui a connu de grands changements, se lançant à la fois dans un processus de décentralisation et de renouvellement des outils de l'aide : l'agence EuropeAid a ainsi été créée pour mettre en œuvre l'aide extérieure. Enfin, le cadre cognitif semble avoir été renouvelé à travers la signature d'un *Consensus européen pour le développement*.

A. Une politique communautaire de coopération au développement, 28 politiques nationales de coopération au développement.

Nous souhaitons élargir cette interrogation en nous penchant sur le cas de l'Union européenne dans son ensemble. Où en est la coopération au développement au sein de l'Union européenne ? De prime abord apparaît la grande diversité des stratégies européennes, posant ainsi la question de la cohérence d'ensemble. Certains auteurs notent le manque d'articulation, de coordination et d'homogénéité. C'est le cas de Delcourt qui parle d'un « *apparent chaos* » (Delcourt, 2008) dans l'organisation des politiques européennes de coopération au développement. Au-delà du défaut de cohérence, c'est le manque d'unité au sein de l'Union européenne qui est également pointé du doigt. Ces divers cadres d'action ne sont pas articulés entre eux, ne sont pas coordonnés. Un manque d'homogénéité se fait sentir, qu'il soit aussi bien géographique que thématique, juridique et même économique. La gestion de l'aide se fait par le biais d'intermédiaires et de moyens trop variés, ce qui entraîne une dispersion et un manque d'efficacité de l'aide. Si l'absence de cohérence géographique se fait ressentir du fait de la multiplicité des actions européennes dans les pays en développement, il en va différemment de la cohérence sectorielle. Un effort de rationalisation est en cours afin de clarifier le domaine du développement, à la confluence d'autres secteurs

[26] L'Accord de Cotonou a, depuis, été révisé à nouveau, en 2010, lors du Sommet de Ouagadougou.

d'intervention comme le commerce extérieur, les relations internationales (affaires étrangères) et l'aide humanitaire. Au niveau communautaire comme aux niveaux des États membres, le développement n'apparaît néanmoins toujours pas comme un secteur bénéficiant d'une définition commune. Enfin, des problèmes inhérents à la structure communautaire se font ressentir de manière plus criarde encore. C'est notamment le cas de la bureaucratie européenne, qui se décline sous différentes formes : une lourdeur administrative croissante en matière d'allocation des fonds et la multiplication des instruments financiers et des bases juridiques deviennent une spécificité du cadre communautaire d'intervention en matière de coopération au développement.

B. Une « *fenêtre d'opportunité* » pour l'UE : le besoin de réformer la manière de faire les politiques de développement.

Kingdon a développé le concept de « *fenêtre d'opportunité* » (Kingdon, 1984) afin d'identifier le contexte et, plus encore, la conjonction de phénomènes (ou *flux*) qui a permis la mise à l'agenda d'un problème. Pour l'Union européenne, le besoin de réformer la manière de faire les politiques de développement est le produit d'une conjonction de deux constats (l'un est interne à la construction européenne, l'autre est lié à l'évolution internationale de la question du développement), et d'une évolution du personnel politique en charge du domaine au sein de la Commission. Nous partons du constat d'une tendance au renforcement de l'intégration européenne, dont celui des capacités institutionnelles de la Communauté européenne et des pouvoirs de la Communauté européenne dans des domaines d'action visés par les Traités (dont la coopération au développement depuis 1992, et son apparition comme politique communautaire dans le Traité de Maastricht). Cependant, d'un point de vue fonctionnel, la coopération au développement reste, au sein de l'UE, un domaine d'intervention partagé entre États membres et Communauté européenne : l'action de cette dernière doit compléter celle des États membres. Le contenu des politiques européennes nationales de développement est défini par les États membres, alors que l'objet principal de la politique communautaire se cantonne dans un premier temps à une coordination interinstitutionnelle, voire interétatique. Or, aujourd'hui, la Communauté européenne

semble avoir un rôle substantiel dans le domaine de la coopération, qui dépasse le stade de coordinateur pour rejoindre plutôt celui d'entrepreneur de politique publique. Dans ces conditions, la question est de savoir comment la Communauté européenne a pu renforcer sa place en tant qu'acteur pivot de la coopération au développement ? Un second constat date du milieu des années 1990 : les politiques de développement sont globalement inefficaces puisque la pauvreté ne s'est pas résorbée et le développement économique ne s'est pas amélioré dans les pays en développement (*Déclaration de Paris*). Des indicateurs émanant de divers rapports internationaux attestent du manque d'efficacité et de suivi des politiques d'aide envers les pays en développement (OCDE, ONU, FMI, Banque mondiale). À l'issue de diverses conférences internationales se constitue alors un consensus mondial (organisations internationales, pays en développement, pays donateurs) sur les nécessités de renouveler la pensée et l'action de l'aide extérieure (les OMD de l'ONU). Enfin, le nouveau commissaire en charge du développement, Louis Michel, tente de constituer un front uni sur la question du développement au niveau communautaire à travers la rédaction du Consensus européen pour le développement. Initialement prévu pour être exclusivement un texte stratégique destiné à encadrer l'action communautaire, il le soumet finalement aux États membres et le transforme en texte à vocation européenne, voire commune. Dans ce texte sont énoncés quelques grands principes, ainsi que les valeurs communes défendues par les États membres et la Communauté européenne dans leur politique à l'égard des pays en développement. C'est là un point de départ intéressant pour expliquer la progressive mise en place d'un nouveau cadre de référence, européen, de la coopération au développement. En amont de cette déclaration conjointe avait été mise en place une nouvelle organisation administrative, institutionnelle et politique de la coopération au développement au sein de la Commission. L'ensemble de ces changements a contribué à ce que les institutions européennes se saisissent du problème de la coopération au développement, mais aussi au renforcement du poids et du rôle de la Communauté européenne dans ce secteur d'action publique, qui, traditionnellement, était fortement politisé (Petiteville, 2006 : 98).

Dans cette perspective, notre travail s'attachera tant à questionner la capacité de la Communauté européenne à dépasser ou utiliser les conflits d'intérêts pour construire sa

propre stratégie, qu'à évaluer l'impact potentiel de processus particuliers d'action publique sur la conception du problème par les États membres.

III. POUR UNE DEMARCHE COMPREHENSIVE DES JEUX DE POUVOIR.

Afin d'inscrire ce travail dans une dynamique compréhensive des jeux de pouvoir, un canevas de recherche a été élaboré : notre porte d'entrée théorique sera la décision, et le terrain de notre analyse sera transatlantique, de la Caraïbe à Bruxelles.

A. Une démarche théorique centrée sur le processus décisionnel européen.

Notre travail est de nature transversale et s'intéresse particulièrement aux dynamiques et stratégies contribuant à la définition d'un cadre d'action publique propre à l'Union européenne en matière de coopération au développement. Loin de vouloir enfermer notre raisonnement dans un cadre théorique précis défini de manière rigide dès le début, l'étude des ressorts stratégiques et cognitifs d'une politique communautaire amène au contraire à penser un corpus théorique et méthodologique assez large. Nos développements devront en effet pouvoir tenir compte aussi bien de la spécificité du niveau d'analyse (l'Union européenne et les politiques publiques communautaires comme niveau singulier de l'action publique), que de la complexité et de l'apparente opposition des logiques qui animent l'action publique (méthode communautaire intégrative vs. coopération intergouvernementale européenne), ou encore du caractère évolutif des modes de gouvernance qu'elle propose (entre intégration européenne, *EU-Policy-making* et gouvernance européenne). En outre, l'enjeu principal de notre thèse étant d'éclairer les ressorts de la Communauté européenne pour affirmer sa place en tant qu'acteur ainsi que le référentiel de son action, nous sommes tenus de penser notre cadre théorique en tenant compte de la question des stratégies qui sous-tendent, qui

encadrent et qui animent ces processus. L'analyse des politiques publiques sera ici notre « *clef de lecture* » (Duran, *in* Leca et alii, 2000 : 112) de l'action publique communautaire et notre entrée théorique pour l'étude du processus de construction d'une politique communautaire de coopération au développement.

Deux difficultés principales sont apparues au cours de nos travaux. Celles-ci nous ont conduit à restreindre un peu plus la définition de notre cadre d'analyse. La première difficulté réside dans le caractère limité de la littérature sur notre objet. D'un côté, cela peut nous apparaître comme un point positif quant à l'adoption d'une posture de recherche qui nous est propre. D'un autre côté, cela a immédiatement l'effet inverse, contraignant notre recherche sur ses aspects exploratoires. La seconde difficulté tient plus à l'angle disciplinaire par lequel nous approchons notre objet. En effet, sur le plan théorique, notre objet d'étude se situe à l'intersection de plusieurs champs disciplinaires. Il nous appartient donc ici de mieux délimiter théoriquement notre analyse. De prime abord, il s'agit pour nous d'étudier une politique publique et les acteurs qui prennent part à son processus de prise de décision. Cette analyse prend forme dans le secteur de la coopération au développement, une politique publique qui se rapporte au champ des relations internationales. En somme, et comme nous l'avons expliqué plus haut, notre objet d'étude interroge la capacité de l'UE à apparaître sur la scène internationale comme un acteur de la coopération au développement. Par l'étude du processus décisionnel dans ce domaine, nous entendons donc questionner la légitimité de l'action sur le plan européen et la possibilité de modifier les rapports de force politiques entre l'Union européenne et les États membres.

Comment étudier l'Union européenne comme acteur international ? Cela pourrait s'envisager sous l'angle du pouvoir d'un point de vue sociologique *stricto sensu*, ce qui a déjà été envisagé par Galtung, en 1973 et son *Superpower in the Making*. Par ailleurs, la tendance générale qui entend lier études européennes et relations internationales se cantonne majoritairement à deux objets, ceux de la diplomatie collective européenne et de la politique de défense (Petiteville, *in* Belot, Magnette, Saurugger, 2009 : 30). Ce n'est que récemment que la recherche s'est intéressée à d'autres politiques communautaires, comme celle du commerce, du développement ou de la coopération. Dans le domaine de la coopération au développement, on accorde généralement une attention particulière aux relations entre l'Union européenne et les pays en

développement[27], ou encore avec l'Asie, la Méditerranée. Les questions de régionalisation[28] font aussi régulièrement l'objet de recherche, et dépeignent des enjeux géopolitiques et économiques importants, notamment dans le cadre des relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine[29]. La coopération au développement est néanmoins étudiée en tant qu'objet d'étude par les politistes anglophones, qui notent, à la différence des juristes, le caractère multidimensionnel voire hétérogène de ce secteur d'action publique, notamment du point de vue de sa vocation politique[30]. Plus précisément, les relations entre les pays ACP et l'Union européenne ont souvent été étudiées sous l'angle de la conditionnalité, ou encore sous l'angle d'une nécessaire évolution du partenariat, avec une attention particulière accordée au passage de Lomé à Cotonou (Forwood, 2001).

Ici, nous avons choisi d'étudier la politique communautaire de coopération au développement sous un angle différent. Afin d'éclairer les relations entre les États membres et la Communauté européenne, nous souhaitons faire émerger les zones de tension et les aires d'incertitude. Ces dernières permettent en effet d'identifier les mécanismes de construction d'une politique publique communautaire. Nous étudions donc avant tout le processus décisionnel, ce qui implique, d'après Mény et Thoenig (1987), une analyse de la contrainte qui entoure le rôle du décideur (les attentes, les comportements, les réactions d'autrui), des procédures intervenant dans la procédure (les règles précisant celles à suivre, les circuits de communication et la division des tâches), mais aussi de la diversité des intérêts en présence et des rationalités

---

[27] Lister, Marjorie (1998). *European Union Development Policy*. Basingstoke, Macmillan ; Cosgrove-Sacks, Carol (1999). *The European Union and Developing countries*. Basingstoke, Macmillan ; Van Reisen, Mirjam (1999). *EU Global Player: the North-South Policy of the European Union*. Bruxelles, International Books, Eurostep ; Forwood, Genevra (2001). « The Road to Cotonou : Negotiating a Successor to Lomé », *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n°3 ; Holland, Martin (2002). *The European Union and the Third World*. Basingstoke / New York, Palgrave ; Farrel, Mary (2005). "A triumph of Realism over Idealism ? Cooperation between the European Union and Africa", *European Integration*, vol. 27, n°3.

[28] Les analyses de Smith, Karen (2003). *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge, Polity Press. et d'Alecu de Flers et alii (2005) sont particulièrement stimulantes.

[29] L'étude la plus significative porte sur la coopération entre le MERCOSUR et l'Union européenne : Santander (2005).

[30] C'est notamment le cas de Crawford, 1998 ; Arts, 1999 ; Smith, Karen (2001). « The EU, Human Rights and Relations with Third Countries : Foreign Policy with an Ethical dimension ? », in Smith, Karen; Light Margot (2001). *Ethics and Foreign Policy*. Cambridge, Cambridge University Press. Voir, enfin, Smith, 2003.

particulières. Sur le second élément de l'analyse, Mény et Thoenig ont établi que les règles encadrant la procédure échappent au décideur. Or, nous avons ici l'impression inverse : elles seraient mises en place par le décideur lui-même. Pour explorer plus avant cette question, une étude des « *interactions d'acteurs contextualisés* » (Hassenteufel, 2008) semble être la plus pertinente. Elle nous permet en effet de déterminer quels sont les ressources, les représentations et les intérêts[31] des acteurs au cours du processus d'émergence de la politique publique communautaire de coopération au développement.

B. La Caraïbe : un terrain d'analyse.

Si l'Union européenne et les États membres constituent le cœur de notre étude, de nombreux autres acteurs interviennent dans ce secteur et particulièrement dans le terrain que nous avons choisi, la région caribéenne. C'est pourquoi nous allons tenter d'ordonner et de dresser une typologie des acteurs intervenant dans le contexte de notre étude.

Au sommet de la pyramide d'acteurs que nous étudions, l'Union européenne, souvent qualifiée « *d'objet politique non identifié* »[32], est une structure originale composée de 27 États membres. Avant la mise en œuvre du Traité de Lisbonne, la personnalité juridique est détenue par une autre organisation, la Communauté européenne, qui fonctionne de manière autonome. Depuis la signature en 1992 et l'entrée en vigueur en 1993 du Traité de Maastricht, les deux expressions « Communauté européenne » et « Union européenne » renvoient donc à deux organisations distinctes, mais s'inscrivent plus largement dans le processus de construction européenne, amorcé après la seconde guerre mondiale[33]. Cette dernière

[31] Complément à la sociologie des organisations : ressources, système de représentation et intérêts poursuivis

[32] Expression de Jacques Delors au sujet de la Communauté européenne. Au registre des expressions du manque de clarté de la définition de l'organisation européenne, nous pouvons citer Marc Abélès et Irène Bellier, qui ont parlé de « *bizarrerie communautaire* »

[33] Initiée par la création de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier en 1951, et formalisée par la signature du traité de Rome de 1957, la Communauté économique européenne rassemble à l'origine

regroupe les trois Communautés créées dans les années 1950[34], et crée une structure en piliers, institutionnalisant ainsi deux méthodes de travail : l'intégration communautaire pour le premier pilier, qui rassemble l'ensemble des politiques communautaires, et la coopération intergouvernementale pour les deux derniers piliers (Politique étrangère et de sécurité commune d'une part, et Coopération policière et judiciaire en matière pénale de l'autre). À la croisée entre l'intégration et la coopération, l'Union européenne – terme générique que nous utiliserons pour qualifier l'organisation dans le contexte international – fonctionne sur la base d'une méthodologie propre : la méthode communautaire. Ainsi formulée par certains des pères fondateurs de l'Europe, cette méthode constitue l'élément essentiel permettant de distinguer la Communauté européenne des autres organisations internationales[35]. À partir de 1957 et jusqu'à aujourd'hui, l'organisation a connu un grand nombre d'évolutions, autant institutionnelles que géographiques, mais l'objectif principal reste identique : créer un espace économique puis politique et social européen intégré. C'est en poursuivant ce but et en exploitant cette dynamique que la Communauté européenne se fait progressivement productrice de politiques publiques (communes[36] ou communautaires)[37], et s'empare de domaines dans lesquels la Communauté européenne et les institutions qui lui sont attachées ont à agir.

Dans le cadre de la coopération au développement, qui est, depuis 1992, une politique communautaire, il s'agit de considérer l'organisation européenne sous l'angle de son autonomie croissante vis-à-vis des États membre. Bien que notre cadre général d'étude soit constitué de l'Union européenne, qui rassemble la Communauté

six États européens au sein d'une organisation internationale originale, et introduit une méthode de travail particulière. Sur l'histoire communautaire, voir notamment Zorgbibe, Charles (2005). *Histoire de l'Union européenne*. Paris : Albin Michel ; Du Réau, Elisabeth (2008). *L'idée d'Europe au XX^ème^ siècle. Des mythes à la réalité*. Paris : Complexes.

[34] Par trois communautés nous entendons : Communauté économique européenne (devenue alors Communauté européenne), la Communauté économique du Charbon et de l'Acier (CECA), et la Communauté européenne de l'Énergie atomique (CEEA, dite EURATOM).

[35] Sur le statut des organisations internationales (notamment en Droit international), voir notamment Smouts, Marie-Claude (1999). *Les organisations internationales*. Paris : Armand Colin.

[36] À ce jour, le principal exemple de politique commune réside dans celui de la Politique agricole commune (PAC), qui est le cas le plus abouti de transfert de souveraineté et de compétences des États membres au profit de la Communauté européenne.

[37] Cette distinction entre politiques communes et communautaires fera l'objet de développements plus approfondis dans le corps de ce travail.

européenne et les États membres, nous étudions bien une politique de la Communauté européenne. Cette dernière fonctionne grâce à un système institutionnel sans cesse affiné et renforcé. Au sein du triangle institutionnel que nous avons précédemment présenté, la coopération au développement est défendue de manières différentes, selon diverses « *légitimités* », pour reprendre à nouveau le terme de D. Simon. À l'évidence, l'Union européenne, par son statut juridique, diffère des autres entités politiques que nous serons amenés à étudier au cours de nos travaux.

Au premier chef d'entre elles figurent les États destinataires de la politique communautaire de coopération. Les pays de la Caraïbe sont principalement insulaires si l'on s'en tient à une définition restrictive de la région. Partant cependant de la définition de la « Grande Caraïbe », il nous est alors permis d'étendre notre étude à « *l'ensemble des territoires insulaires et continentaux qui bordent le bassin de la Mer des Caraïbes* », qui comprend à la fois les îles caribéennes et les pays d'Amérique centrale et du Nord de l'Amérique du Sud. Mais à côté de cette dimension strictement géographique, la prise en compte de la dimension historique et culturelle est nécessaire à la délimitation de cette aire. En effet, cette dernière nous permet de prendre en considération l'ensemble des pays ayant entretenu ou subi des relations avec les États membres de l'Union européenne actuelle. De même, cela nous permet de mieux coller à la réalité de la composition des organisations régionales caribéennes, qui s'étend généralement des Guyanes à l'entrée du Golfe du Mexique, comme c'est le cas pour le groupe ACP dans la Caraïbe.



Carte des pays partenaires de l'Union européenne dans le cadre des accords ACP[38]

[38] Extraite du site internet http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/country-cooperation/index_fr.htm

Il existe différents statuts, différents niveaux et catégories de partenariat entre la Caraïbe et l'Union européenne. La politique communautaire de coopération au développement se joue à plusieurs niveaux et prend différentes formes. Des relations existent entre l'Union européenne et les Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM), qui constituent un ensemble de territoires non indépendants de la Caraïbe, avec lesquels l'organisation européenne a signé des accords d'association. Un autre type de relations est entretenu par l'Union européenne avec des territoires indépendants de la région. Avec certains États, un partenariat bilatéral est privilégié, la cohérence de l'ensemble des partenariats bilatéraux étant assurée par une stratégie élaborée à l'échelle régionale, pour l'ensemble de la Caraïbe. Dans ces deux cas, le partenariat devrait être plus territorialisé que sectoriel, dans la mesure où les objectifs de coopération sont transversaux. Une catégorie spécifique d'États apparaît au sein d'un groupe de 79 pays dont le partenariat avec l'Union européenne a été initié dès les années 1960 : le groupe des pays Afrique – Caraïbe – Pacifique (ACP). À l'heure actuelle, le cadre juridique de coopération est réglementé par l'Accord de Cotonou[39]. Ce cas de figure ne nous intéresse a priori que partiellement, dans la mesure où seule la première partie de l'accord précité porte sur la coopération au développement, l'autre partie ayant plus spécifiquement le caractère d'accord commercial, point sur lequel nous reviendrons. Parmi ces 79 États ACP, quinze sont caribéens : Antigua et Barbuda, les Bahamas, la Barbade, Belize, la Dominique, la République dominicaine, Grenade, le Guyana, Haïti, la Jamaïque, Sainte-Lucie, Saint-Kitts et Nevis, Saint-Vincent et les Grenadines, le Suriname et Trinidad-et-Tobago[40]. Ces États constituent le CARIFORUM, qui est un espace de coopération constitué dans le cadre des relations entretenues entre la Caraïbe et l'Union européenne. Cette organisation est un dérivé de l'organisation d'intégration caribéenne, la CARICOM. La Caribbean Community est composée des pays du CARIFORUM, auxquels il faut enlever la République dominicaine et Cuba et ajouter

[39] Signé en 2000 à Cotonou, au Bénin, et révisé en 2005 à Bruxelles, dans les locaux des institutions européennes, puis à Ouagadougou en 2010.

[40] Le cas de Cuba, souvent ajouté à la liste des États ACP, est discutable. À plusieurs reprises, des négociations ont été engagées pour l'intégrer au groupe. Les pressions de certains États membres ont cependant conduit à ne pas l'intégrer au dernier accord de partenariat, économique, signé entre la zone caribéenne et l'Union européenne.

l'île de Montserrat.

À côté des pays destinataires de l'aide au développement de l'Union européenne, une troisième catégorie importante apparaît : les États membres de l'Union européenne. D'une manière que nous serons amenés à préciser, ces derniers participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique communautaire de coopération au développement. Juridiquement indépendants[41], vingt-sept États européens[42] ont transféré une partie de leur souveraineté et de leurs compétences à l'organisation supranationale, dans des domaines variés. Parmi ces États, certains n'ont cessé, parallèlement à l'affirmation de la politique communautaire de coopération au développement dans la Caraïbe, de renforcer leur assise, sous une forme ou une autre, dans la région. Dès lors, toujours dans la perspective de mieux saisir les ressorts de la construction d'une politique communautaire, il nous paraît pertinent de sélectionner quelques États, qui nous permettront de mettre en perspective la question de l'élaboration d'une politique publique par rapport aux relations de pouvoir dans ce processus. Il nous faut cependant d'emblée préciser que ce ne sont pas les États membres qui constituent notre objet d'étude prioritaire. Notre analyse porte bien avant tout sur l'Union européenne comme acteur de la coopération au développement. Néanmoins, notre angle d'attaque nécessite d'envisager ces acteurs étatiques comme l'un des enjeux du processus de prise de décision au sein de l'Union européenne dans l'élaboration d'une politique communautaire de coopération au développement. Il sera alors question, de manière périphérique, de comprendre les influences étatiques sur le modèle communautaire, et inversement, les influences communautaires sur les logiques nationales. En ce sens, la tentation était grande de multiplier les exemples et les cas étudiés. Après une étude préalable du terrain, nous avons pu faire état de l'analogie de certaines logiques (Royaume-Uni, France, Pays-Bas), et nous avons donc choisi d'étudier prioritairement le cas de la France. En revanche, le cas de l'Allemagne nous semble particulièrement intéressant comme État témoin. Nous n'ignorons pas

[41] Sur un plan théorique, nous faisons la différence entre l'État en tant que société juridique et en tant que pouvoir politique (Braud, 2005). Sauf mention contraire, nous nous attacherons ici à analyser l'influence de l'État en tant que pouvoir politique au sein de l'Union européenne.

[42] Par l'acceptation automatique de l'acquis communautaire, tout État nouvellement membre de l'Union européenne transfère une partie de sa souveraineté dans les domaines d'action communautaire (exclusif ou partagé) mentionnés par les Traités. Ce mécanisme connaît aujourd'hui des aménagements, mais ces derniers ne concernent pas le cas qui nous intéresse : la coopération au développement.

l'existence d'autres cas, mais nous avons fait le choix de concentrer notre étude et notre propos sur deux exemples qui nous permettent d'illustrer ces deux logiques, et ces deux contextes. D'un côté, certains États membres sont historiquement, économiquement et politiquement « moteurs » à la fois de la construction et de la politique de coopération au développement dans la Caraïbe. Ces États sont pour beaucoup d'anciens colonisateurs ayant encore des relations avec la région, quel que soit le degré d'intensité des relations actuelles. À cet égard, la stratégie mise en place par la France nous semble représentative de ce contexte. D'un autre côté, nous souhaitions faire le choix d'un État témoin, qui n'a pas de lien historique de dépendance et n'a jamais entretenu de relation de domination avec les pays de la Caraïbe, mais a toujours eu une place et un rôle de choix dans le processus de construction européenne : l'Allemagne. Néanmoins, le choix de ces deux pays n'interdira pas des références à d'autres acteurs étatiques européens, qui se justifieront en fonction des objets analysés.

Enfin, à côté de ces acteurs étatiques et de l'organisation supranationale, de nombreux autres acteurs interviennent : des acteurs privés, et des acteurs locaux. Nous devons en effet tenir compte de la multiplication et de la diversification des acteurs de la coopération au développement. Depuis une trentaine d'années, les processus de décentralisation pour les uns, le renforcement du fédéralisme pour d'autres, a accru les transferts de pouvoir et de compétences au profit des régions ou collectivités territoriales équivalentes[43], qui sont considérées comme des acteurs de la coopération au développement. De même, le partenariat public – privé se développe, et fait émerger sur la scène internationale de nouvelles catégories d'acteurs. Ainsi, dans le cas de notre étude, il peut aussi bien s'agir d'acteurs para-publics (les agences nationales de développement, par exemple), que d'acteurs privés (entreprises multinationales, acteurs de la société civile, fondations politiques ou religieuses, par exemple). L'ensemble de ces acteurs ne pourra pas faire l'objet d'une analyse approfondie de leurs particularismes et de leurs enjeux singuliers. En revanche, ils pourront être étudiés dans la mesure où ils prennent part au processus global de prise de décision, et où ils ont, directement ou indirectement, de façon visible ou non, un levier, auprès des institutions européennes, et en constituent une ressource ou une contrainte. Ce sont en effet la

[43] Il peut s'agir des *Länder* en Allemagne et des *Communidades autonomas* en Espagne, par exemple.

dimension interactive et le caractère transnational et/ou supranational de ces acteurs qui nous intéresseront principalement. Enfin, c'est l'étude de leur participation à la construction d'un espace public européen et de l'instrumentalisation potentielle de leur participation par la Communauté européenne qui nous permettra de préciser le sens de la stratégie communautaire.

C. L'étude des processus de formulation du problème et de la solution.

L'objectif de la thèse est de questionner la capacité de la Communauté européenne à dépasser ou utiliser les conflits d'intérêts pour construire sa propre stratégie dans le domaine de la coopération au développement. Nous voulons comprendre et identifier les ressorts d'une stratégie en construction et d'un cadre d'action publique dans un environnement potentiellement conflictuel et sûrement évolutif. Ainsi, nous étudions le processus d'européanisation de la coopération au développement à partir du cas de la politique communautaire de coopération au développement, afin de comprendre les mécanismes de diffusion de nouveaux cadres cognitifs communautaires, et de saisir l'impact de ce processus sur l'intégration européenne. En procédant ainsi, nous souhaitons évaluer l'impact du référentiel et des processus communautaires d'action publique sur la conception du problème par les États membres, notamment à travers l'évolution des cadres d'action publique au niveau national. Notre travail vise principalement à comprendre l'action communautaire, ses objectifs, les stratégies mises en œuvre pour y parvenir, mais aussi à identifier le modèle que cette politique traduit, tant sur le plan du développement que sur celui de la construction européenne. Pour ce faire, notre travail consistera à identifier les lieux d'interactions entre les acteurs, les lieux où émerge la tension entre eux. De cette manière, nous pourrons mieux saisir les ressorts des conflits qui animent la formulation du problème et de la solution. C'est donc un processus de décision au sens large, que nous étudions : la mise à l'agenda, la prise de décision en tant que telle et la mise en œuvre. Comprendre les ressorts de la construction d'une stratégie, d'un cadre d'action publique dans un environnement potentiellement conflictuel et sûrement évolutif nécessite d'étudier les ressources, les représentations et les intérêts. (Hassenteufel,

2008). Cela revient en effet à étudier le degré de conflictualité dans la recherche du consensus, mais aussi la question de la temporalité (question du moment et du processus, plus ou moins long) et la réponse (outputs) proposée, suite à la mise sur agenda.

Croiser l'influence des États membres et celle de la Commission revient à croiser les approches intergouvernementalistes et néo-fonctionnalistes. En souhaitant contourner les résistances nationales à l'intégration européenne, l'Union européenne développe une nouvelle conception de la gouvernance et de la politique publique, et a de ce fait une influence sur les politiques nationales, qui doivent adopter le « *référentiel* » (Muller, 1989) nouvellement consolidé. Nous adoptons ainsi une perspective sensiblement différente vis-à-vis de l'analyse de l'européanisation des politiques nationales. Nous ne cherchons pas à déterminer isolément de quelle manière les États membres adaptent leurs politiques nationales à un cadre communautaire évoluant (analyses *top-down*), ni de quelle manière les États membres contribuent à la mise en place des politiques communautaires (analyses *bottom-up*), ni de quelle manière les États membres résistent à l'intégration communautaire. Néanmoins, l'ensemble de ces questions nous permet de saisir progressivement la manière dont l'Union européenne met en place un cadre commun (donc plus que communautaire) d'action publique, alors même que les États membres peuvent adopter deux réponses différentes (résistance / adhésion[44]) face à l'intégration communautaire, ou du moins à l'harmonisation croissante des politiques nationales.

1. Un système d'hypothèses

L'axe central de notre propos tendra à démontrer que les jeux de pouvoir et les conflits d'intérêts sont au cœur des mécanismes d'élaboration et de mise en œuvre de la politique communautaire de coopération au développement, et qu'ils concourent à l'autonomisation de la Communauté européenne comme acteur de la coopération au

[44] Cela renvoie à Foucault (norme, discipline, pouvoir, résistance). Concernant les jeux de pouvoir eux mêmes, voir Putnam 1988 / 1993, Meunier 2000 / 2005 pour les réflexions sur les jeux à 2 ou 3 niveaux.

développement. Nous avons articulé notre travail autour d'un système d'hypothèses en vue d'identifier et analyser les ressorts de la construction d'une stratégie communautaire, d'un cadre d'action publique au niveau européen, dans un environnement potentiellement conflictuel et en évolution permanente. Pour analyser la dynamique de ce processus, nous étudions à la fois les ressources dont disposent ou que fabriquent les acteurs, les représentations qu'ils élaborent ou modifient, ainsi que les intérêts qu'ils construisent et défendent. Nous proposons de reprendre la dichotomie entre *Hard* et *Soft Power* élaborée par J. Nye et reprise par Z. Laïdi dans le contexte international, et de l'adapter au contexte interne à l'Union européenne. D'après Z. Laïdi, la distinction entre *hard power* et *soft power* tient à ce que le premier « *est une puissance que l'on craint* », alors que le second est « *une puissance que l'on ne redoute pas* » (Laïdi, 2005 : 35). Cette affirmation nous permet de justifier notre hypothèse principale qui tend à démontrer que l'Union européenne renforce sa capacité d'influence sur les États membres, en imposant un référentiel communautaire sans le recours à des mécanismes et des processus contraignants.

Le consensus comme moyen, l'intégration comme finalité du processus de socialisation politique.

Sur le plan théorique, l'un des principes de la construction européenne, celui de l'intégration, a été généralement identifié par études de cas, mais aussi de manière plus globale, en tentant d'identifier voire de dessiner un cadre théorique dans lequel l'intégration peut s'inscrire. Les études juridiques ont permis d'apporter une définition des organisations internationales ayant recours à ce modèle d'organisation et de construction institutionnelle. Dans le contexte européen, différentes théories apparaissent pour l'étude de la construction européenne. Elles ont mené à la juxtaposition d'un grand nombre de théories et de concepts découlant entre autres du néo-fonctionnalisme, de l'inter-gouvernementalisme, du fédéralisme[45]. Une des approches de l'intégration en sociologie politique postule l'intégration comme finalité du processus de socialisation politique, ce qui pourrait nous servir de base dans la

[45] Voir par exemple Schwock, 2005.

définition de notre hypothèse. En effet, d'après cette sociologie, le concept d'intégration comporte une dimension normative, renvoyant même à l'hypothèse du consensus. C'est ce processus et sa finalité que nous prenons le parti d'étudier. Si la théorie postule que l'intégration renvoie en partie à un consensus, qu'en est-il dans la réalité européenne ? La coopération au développement reste un domaine d'action publique aux compétences partagées, comme nous l'avons vu. Ainsi, l'affirmation d'une politique communautaire dans ce domaine conduit-elle à un consensus ? Mieux encore, le consensus est-il inextricablement lié à la mise en forme et au renforcement d'une politique communautaire de coopération au développement ? Notre point d'ancrage dans cette première partie de l'étude pourrait être le *Consensus européen pour le développement*. Ce texte, signé en 2005 et publié par la Commission européenne en 2006 sous la forme d'une déclaration conjointe de la Communauté européenne et des États membres[46], définit le « *cadre de principes communs dans lequel la CE et ses États membres mettront chacun en œuvre leurs politiques de développement dans un esprit de complémentarité* ». Concrètement, ce texte pourrait être notre premier témoin, nous permettant de vérifier le lien entre intégration et consensus d'une première manière, *a priori*, c'est-à-dire sur le papier. Il nous permettrait également d'élaborer une grille de lecture de la complémentarité des actions des États membres et de la Communauté européenne dans le domaine de la coopération au développement, qui fera l'objet d'une étude plus approfondie dans un second temps.

Au niveau européen, le pouvoir entre combat, partage et influence.

Notre seconde hypothèse touche effectivement à la complémentarité des politiques nationales et communautaire de développement. Dans les faits, dans la pratique, comment les stratégies des uns et des autres sont-elles défendues ? Les conflits d'intérêts et de pouvoir se faisant jour au sein du processus décisionnel constitueraient la base de la dynamique d'intégration européenne. Maurice Duverger (1985 [2000] : 23) rappelle que « *beaucoup pensent que lutte et intégration ne sont pas deux faces*

[46] Parue au JO C 46 du 24.02.2006 sous le titre : 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».

opposées, mais un seul et même processus d'ensemble, la lutte engendrant naturellement l'intégration, les antagonismes tendant par leur développement même à leur propre suppression et à l'avènement d'une Cité harmonieuse ». Une sorte de « *compétition politique* » serait l'expression de ce type de conflits et jeux de pouvoir, avec pour but, que « *les meilleurs, les plus aptes, l'élite, gouvernent au profit de tous* ». Dépassant l'évidence même que les jeux de pouvoir entrainent une compétition politique entre les différents acteurs de la prise de décision, nous tentons ici de déterminer les ressorts de la dynamique permettant de passer des conflits à une forme d'intégration. En effet, si les conflits et les luttes de pouvoir au sein de l'Union européenne génèrent par nature, par essence, une forme d'intégration, il est intéressant d'en étudier les raisons, les facteurs. Deux formes de cette compétition politique nous semblent ici pertinentes : d'une part, le pouvoir qu'exerce la Communauté européenne et les États membres qui lui résistent, et, d'autre part, le « *combat politique* » que se livrent des hommes, des groupes et des classes entre eux, pour « *conquérir, partager ou influencer le pouvoir* » (Duverger, 1985 [2000] : 29) détenu par la Communauté européenne.

Dans le processus de prise de décision communautaire, les États membres ont une influence sur la mise en place des cadres de l'action publique européenne. Inversement, l'Europe renouvelle les mécanismes d'action publique, en générant un nouveau mode de gouvernement, notamment à travers l'institutionnalisation d'instruments et d'outils de politique publique propres à l'organisation européenne. Il s'agirait là de la « plus-value » communautaire, créant ainsi une dépendance des États membres vis-à-vis de l'action et des acteurs communautaires. De la même manière que les États membres ont pu façonner l'action communautaire, du moins à ses débuts, l'Union européenne a désormais une grande influence sur l'action et les politiques des États membres. Comment le processus de prise de décision implique de repenser la notion de gouvernance d'une part, et la notion de pouvoir de l'autre.

L'exercice du pouvoir par la CE : l'affirmation d'un acteur, l'avènement d'une politique.

D'une part, nous formulons l'hypothèse selon laquelle la Communauté

européenne devient un acteur international en se confrontant aux États membres de l'Union européenne, et instrumentalise ainsi les jeux de pouvoir inhérents à la vie politique européenne. Elle élabore ainsi progressivement une stratégie autonome, qui lui permet de consolider un cadre d'action qui lui est propre. La Communauté européenne n'est plus seulement coordinatrice des politiques européennes, mais impulse un renouvellement des politiques nationales par la mise en place de nouveaux instruments d'action publique. L'affirmation de la Communauté européenne en tant qu'acteur de la coopération au développement provoque des réactions diverses selon les États, certains sont plus « coopératifs » tandis que d'autres sont plus « résistants »[47]. Elle contourne voire instrumentalise les jeux de pouvoir existant entre les acteurs européens au profit d'un renouvellement. Les acteurs communautaires évitent les conflits d'intérêts sur l'arène politique européenne et internationale par des discours adaptés aux interlocuteurs. Cela entraîne un renouvellement du cadre stratégique de l'action européenne, et l'élaboration et la mise en œuvre d'une conception propre de la coopération au développement. D'autre part, nous pensons que la conception de la coopération au développement évolue au contact des autres acteurs, qu'ils soient étatiques ou intergouvernementaux. Ainsi s'opère en effet un glissement de la représentation du problème au niveau européen, ce qui concourt à une procéduralisation et une technicisation de ce domaine d'action publique. Ici, nous empruntons un concept issu de la philosophie du droit. En effet, la procéduralisation du droit de l'Union européenne est définie comme la tentative ou la volonté – c'est la un point que nous nous attacherons à préciser par la suite – de mettre en place des moyens permettant aux acteurs d'influer sur les textes. Selon nous, l'étude de la combinaison de la procéduralisation, de la technicisation et de la contractualisation du droit de l'Union européenne peut être appliquée à notre analyse de politique publique, en ce qu'elle permet de comprendre en quoi les cadres normatifs élaborés au niveau européen impactent à la fois les cadres cognitifs de l'action européenne, mais aussi *in fine*, les cadres normatifs nationaux. Ainsi, bien que la volonté d'intervenir dans les processus politiques à l'œuvre dans la coopération au développement ne leur soit pas inhérente, ces trois caractéristiques du droit de l'Union européenne sont un des facteurs de

[47] Typologie des réactions des EM à l'intégration européenne. Résistance systématique, occasionnelle, absence de résistance ; ou autre typologie : résistance passive, résistance active, indifférence.

l'européanisation de la politique de coopération au développement. En ce sens, la procéduralisation de la norme[48] constitue un élément central dans le processus de politisation de la coopération au développement, et font évoluer les débats au niveau européen, de débats de fonds sur l'objet à des débats de forme sur la gestion de la coopération au développement entre les acteurs institutionnels européens[49]. Cela conduit à la question du but de la Communauté européenne dans le cadre des transformations opérées à la politique de coopération au développement. Un objectif stratégique ou politique pourrait viser à accroître l'intégration européenne, sans connaître les lourdeurs des politiques communes aux niveaux variables d'harmonisation et de convergence. Un objectif altruiste pourrait consister à trouver l'équilibre entre les relations de pouvoir et les diverses stratégies des États membres. Un objectif idéologique pourrait viser à modifier le référentiel en matière de coopération au développement (passage de la coopération aux échanges commerciaux[50]). En fonction des résultats envisagés, cela nous conduirait à interroger la transformation du rôle et de la nature du pouvoir de chacun, et à soulever la question du pouvoir normatif de la Commuanuté européenne[51]. En effet, la procéduralisation de la norme invite également à questionner le pouvoir, sous l'angle de sa (dé)limitation et du rôle consultatif ou normatif de ses détenteurs. Ainsi, ce sont la nature du pouvoir et le rôle des États membres qui semblent diminuer. Par certains aspects, ils s'apparenteraient à ceux des groupes d'intérêts, et

[48] La procéduralisation de la norme s'inscrit dans une réflexion plus large sur le droit où la prise en compte des situations concrètes trouve une place plus importante que dans la théorie positive du droit selon Kelsen. Cette réflexion trouve son fondement théorique chez Teubner, Gunther (1994), *Droit et réflexivité. L'auto-référence en droit et dans l'organisation*, Paris, LGDJ ; Habermas, Jürgen (1997), *Droit et démocratie, entre faits et normes*, Paris, Gallimard ; et Rawls, John (1985), *Théorie de la justice*, Paris, Seuil. Souvent attachée à l'étude de la légitimation du pouvoir et à la question de la délibération, une analyse récente de la procéduralisation interroge le concept en l'appliquant au domaine de la bioéthique (voir Martinez, Éric (2004). « Chapitre 3. Les enjeux de la « recomposition » du droit de la bioéthique », *Journal International de Bioéthique,* vol 15, n°2, 51-63). Enfin, pour une étude théorique faisant le pont entre les approches juridique, économique et politique, voir Lenoble, Jacques (2002-2003), « L'efficience de la gouvernance par le droit, pour une procéduralisation contextuelle du droit », in *Revue de Droit* (Université de Sherbrooke), vol. 33, n° 1-2, 13-68.

[49] Nous sommes ici tentés d'introduire le concept de « néo-politisation ». En effet, le processus de politisation se fait par des outils qui préexistent le débat et le domaine d'action. Il ne s'agit pas d'un processus de re-politisation, mais bien d'une politisation différente.

[50] Selon les théories économiques du développement, l'objectif de cette transition est basé sur des éléments idéologiques, qui promeuvent le passage d'une coopération axée ou fondée sur le keynésianisme à une relation fondée sur des principes libéraux en adéquation avec les principes mis en avant par l'Organisation mondiale du commerce (entre autres).

[51] Et les questions dérivées, comme celle de la valeur juridique de la communication (et de la portée contraignante ou non de ce type de texte).

ressembleraient à des organisations qui tentent d'influer sur les politiques communautaires. Néanmoins, les États interviennent tout de même à différents stades du processus de prise de décision, de façon formelle. Dans cette optique, c'est autant la question de leur rôle que celle de la nature et du degré de leur capacité d'influence sur le niveau européen de décision qui sont posées.

2. *Une démarche en deux temps.*

Notre travail de terrain s'est organisé en deux phases principales. D'une part, nous avons conduit une analyse discursive après avoir mené une soixantaine d'entretiens semi-dirigés. D'autre part, nous avons tenté de mieux saisir l'articulation entre les logiques collectives et les logiques individuelles, et particulièrement de mieux comprendre et analyser les interactions interindividuelles (pour comprendre les effets de l'européanisation) au cours d'une plus longue phase d'observation participante[52].

La proposition de Le Naelou nous paraît particulièrement pertinente pour expliquer la construction de notre plan « *l'Europe construit les autres à son image et ce faisant se laisse construire par eux* » (Le Naelou, 1995 : 236). En l'inversant, nous disons avec elle que le cadre cognitif et stratégique mis en place par la Communauté européenne s'inspire fortement de son environnement international et européen, qu'elle cherche *in fine* à influencer. Dans le domaine de la coopération au développement, la Communauté européenne en tant qu'acteur est autant le produit d'un contexte, qu'elle contribue à son renouvellement par la mise en place d'un plan d'action stratégique visant à influer sur les normes et les pratiques de la coopération au développement.

L'autonomisation de la Communauté européenne en tant qu'acteur correspond à un construit, dont les États membres semblent être une pierre angulaire, puisque ce sont eux qui ont impulsé les premières actions communautaires en matière de coopération au développement. Par ailleurs, la Communauté européenne saisit un moment de l'évolution de l'action internationale de coopération au développement pour s'affirmer en tant qu'acteur. Globalement, en renforçant peu à peu son autonomie vis-à-vis des

[52] Pour ce faire, nous avons réalisé un stage auprès de la Direction des politiques du développement, au sein de la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement du Ministère des Affaires étrangères et européennes, de mai à septembre 2008. Voir anexes.

stratégies nationales et internationales, c'est également son référentiel que la Communauté consolide. Ainsi, l'analyse des interactions entre la Communauté européenne et ses partenaires européens et internationaux fera l'objet de notre première partie, et permettra de faire émerger quelques-uns des ressorts du référentiel communautaire.

Résultat d'un construit, ce référentiel communautaire de la coopération au développement se stabilise progressivement, et modifie par là-même les cadres cognitifs nationaux des États membres, en impulsant un mouvement de convergence et d'harmonisation des politiques européennes. La stratégie communautaire de pression au changement envers les États membres fera l'objet de notre deuxième partie, qui consistera à analyser la combinaison originale des mécanismes mis en place par la Communauté européenne pour construire un espace européen de la coopération au développement, au sein duquel elle devient progressivement la référence. Nous tenterons ainsi de comprendre comment, par ces mécanismes de *soft law*, elle parvient, d'une part à stabiliser la représentation du problème au niveau européen, et, d'autre part, à renforcer l'intégration dans un domaine auquel les États membres sont traditionnellement très attachés.

PREMIERE PARTIE.

LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ET L'UNION EUROPEENNE :

DE LA COMMUNAUTARISATION DU PROBLEME A L'AUTONOMISATION DE L'ACTEUR.

L'ambition principale de la thèse est de comprendre l'action communautaire, ses objectifs, les stratégies mises en œuvre pour y parvenir, mais aussi d'identifier le modèle que cette politique traduit, tant sur le plan du développement que sur le plan de la construction européenne. Dans une démarche compréhensive de la genèse de cette logique nouvelle, ces deux éléments sont étroitement liés. La construction et plus tard l'affirmation d'une politique publique communautaire concourent à l'émancipation d'un acteur : la Communauté européenne. Cette dernière se déploie à la fois sur la scène internationale au contact des autres acteurs du développement, et sur la scène européenne vis-à-vis des États membres de l'Union. Ce processus d'autonomisation, étudié en détails, fait apparaître des stratégies et des intérêts variables, parfois concurrents, souvent distincts, entre la Communauté européenne et les États membres de l'Union européenne. Aussi nous paraît-il opportun de commencer par une analyse de cet acteur en construction. Par rapport à qui se construit-il ? Pour quoi se construit-il ? Quels éléments font exister la Communauté européenne en tant qu'acteur collectif ? C'est ce raisonnement, ce cheminement, qui va nous permettre de comprendre de quelle manière s'orientent les stratégies mises en place par la Communauté, et comment se construit l'autonomie de la Communauté européenne en tant qu'acteur qui fait des choix stratégiques dans un contexte donné et qui influence partiellement ce dernier.

Il nous semble pertinent de poser les jalons d'un problème plus complexe, qui consiste à analyser le processus d'autonomisation de la Communauté européenne en tant qu'acteur collectif. Pour identifier un acteur collectif, Fritz W. Scharpf a déterminé le besoin de prendre en compte les dimensions externe et interne, c'est-à-dire la capacité à mobiliser les ressources et les interactions entre acteurs internes et externes (Scharpf, 1997 : 55). Si cela nous semble pertinent pour comprendre l'émergence de la Communauté européenne en tant qu'acteur international du développement, la grille de lecture proposée par Le Galès apporte un complément indispensable pour esquisser une réponse plus complète et rigoureuse quant à l'affirmation de la Communauté européenne vis-à-vis de ses partenaires européens. Ce dernier met en évidence cinq critères qui permettent d'identifier un acteur collectif (Le Galès, 2003) : un système de prise de décision collective, des intérêts communs, des mécanismes d'intégration, une représentation interne et externe de l'acteur collectif et une capacité d'innovation. Ces cinq critères nous paraissent particulièrement intéressants puisqu'ils permettent de

rendre compte de la capacité à agir d'un acteur collectif en devenir. Nous allons donc utiliser ces critères pour montrer ici en quoi la Communauté européenne se sert de ses partenaires et de leurs actions sur la scène internationale pour progressivement asseoir sa légitimité et apparaître à leurs yeux comme un acteur collectif « *capable d'agir stratégique* ».

De ce fait, l'analyse stratégique comme grille de lecture de l'acteur nous paraît être un cadre théorique pertinent. En essayant de mettre en exergue le « système d'action concret » théorisé par Crozier, c'est-à-dire l'ensemble des stratégies des acteurs en présence, nous tenterons de mieux saisir les jalons de l'action communautaire, qui en dessinent progressivement les contours. De plus, l'analyse stratégique présente l'acteur comme le produit d'un contexte qu'il contribue à construire par le déploiement de son action stratégique. La conception de l'acteur comme un processus dont il est alternativement le fruit et le moteur nous intéresse particulièrement, tant la CE contribue à modifier le contexte et la définition de la coopération au développement en Europe. Enfin, l'analyse stratégique a pour finalité de mettre en évidence, dans un contexte d'interdépendances et d'interactions, les compromis entre les buts des acteurs et ceux de l'organisation, ce que nous traduisons ici par des compromis entre les intérêts des acteurs étatiques et communautaires, et les contraintes de la coopération au développement. C'est là un ensemble de propositions qui guidera notre analyse dans cette première partie.

Afin d'en dégager les principales caractéristiques et les principaux fondements, et pour expliquer la genèse de la politique communautaire de coopération au développement, l'entrée par les idées nous semble être un choix théorique intéressant. Le rôle des idées dans l'analyse de l'action publique a été démontré par de multiples études, dont celles de Douglass C. North à propos des « cartes mentales » (*shared mental models*)[53], ou encore de Peter Hall[54] et de sa notion de *paradigme*, ou enfin de

[53] Dans le cadre de son analyse des coûts de transaction du politique, le néo-institutionnaliste Douglass North accorde un rôle central aux « *croyances partagées* » et « *cartes mentales* » qui façonnent le développement économique des nations. Il a affiné son analyse dans de nombreux articles, à partir de l'article fondateur Denzau, Arthur T. et North, Douglass C. (1994). « Shared Mental Models : Ideologies and Institutions », *Kyklos*, vol. 47, n°1, 3-31. À noter également, pour une application de ce cadre théorique au problème du développement : North, Douglass C. ; Wallis, John Joseph ; Webb, Steven B. et Weingast, Barry R. (2007). « Limited access orders in the developing world : a new approach to the problems of development », *Policy Research Working Paper Series*, The World Bank, n° 4359.

Paul Sabatier[55], qui identifie les idées et les croyances générales ou spécifiques comme le « noyau central » (*deep core* ou *policy core*) d'une politique publique. Mais c'est le concept de référentiel qui nous intéresse plus spécifiquement, puisqu'il permet d'expliquer que la stratégie émergente de la CE est le fruit d'un « *construit social* », mais aussi et peut-être avant tout qu'elle est le lieu où la Communauté européenne construit son « *rapport au monde* »[56]. Elle y définit en effet progressivement une représentation du problème, de ses conséquences ainsi que des solutions envisageables. C'est cette « *représentation de la réalité* » que nous entendons ici décortiquer et analyser. Parler de référentiel nous permet de penser l'action communautaire de coopération au développement dans sa globalité, et de considérer les variables du référentiel, telles qu'elles ont été identifiées par P. Muller, comme des indicateurs d'un changement quant à la dimension prise par l'action publique communautaire. Ce sont donc les questions de la construction et de la consolidation d'un référentiel communautaire à proprement parler qui vont nous intéresser.

Ainsi, nous lierons une analyse cognitive de l'action publique à une analyse stratégique de l'acteur. L'objectif de cette approche méthodologique est de comprendre comment la Communauté européenne devient un acteur, en étudiant le processus de construction de son système de représentation. Notre posture théorique vise ainsi à montrer comment la Communauté européenne utilise le processus de consolidation de ce système de représentation pour se démarquer des autres acteurs et affirmer sa place en tant qu'acteur. Dans cette perspective, comprendre et analyser le référentiel communautaire de coopération au développement par l'étude de la mise à l'agenda permet de saisir les ressorts et les logiques inhérentes à sa construction. La Communauté européenne se trouve au cœur d'une nébuleuse d'acteurs incluant à la fois des États, des organisations internationales et des acteurs non-gouvernementaux.

La mise à l'agenda accorde une place importante au jeu des mécanismes cognitifs. La façon de poser le problème contraint, en amont, la réponse du système politique : la

[54] Hall, Peter A. (1993). « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n°3, 275-296.

[55] Sabatier, Paul A. (1998). « The Advocacy Coalition Framework : Revisions and Relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, n°5, 98-130.

[56] Sur la question du référentiel et les questions théoriques posées par ce concept de Muller, voir notamment Faure, Pollet et Warin, 2000.

manière dont la politique communautaire s'est peu à peu construite, en interactions avec les États membres, constitue en soi un élément explicatif du cadre cognitif consolidé par la suite par la Communauté. Comme nous ne cantonnons pas notre analyse à la mise en évidence des jeux de pouvoir intrinsèquement liés à la communautarisation du problème, nous pourrons prendre en compte la dimension cognitive de l'action publique communautaire en étudiant la construction d'un référentiel communautaire autonome de la coopération au développement.

Nous analyserons ainsi les ressorts de la stratégie d'autonomisation de l'action et de l'acteur communautaire à travers deux chapitres. Nous démontrerons dans un premier temps que cette stratégie est le fruit de l'existant (chapitre 1). D'une part, les États membres participent à la création d'une politique communautaire visant à aider les anciens pays qu'ils ont colonisés. Cette dernière est ainsi imprégnée des logiques nationales. À plusieurs égards, elle s'en inspire en effet largement dans la conception du cadre d'action initial. D'autre part, la Communauté européenne s'intègre sur la scène internationale et se saisit des problématiques et des engagements élaborés à ce niveau d'action. Sa légitimité est ainsi doublement renforcée, et son rôle d'acteur autonome s'affirme (chapitre 2). La Communauté européenne s'approprie les questions de coopération au développement, et consolide ainsi son propre cadre cognitif. De même, au sein de la Communauté, un acteur central émerge progressivement : la Commission européenne, qui se fait d'abord coordinateur puis régulateur de la coopération au développement en Europe. En déconstruisant l'ensemble du processus de mise à l'agenda communautaire, nous mettons ainsi en évidence les éléments structurants du référentiel communautaire, que nous étudierons en trame de fond, afin de saisir les fondements de l'action communautaire en matière de coopération au développement.

CHAPITRE 1. L'INSCRIPTION PROGRESSIVE DU PROBLEME DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT A L'AGENDA COMMUNAUTAIRE.

Chacun des acteurs de la coopération au développement a ses propres stratégies, et c'est l'articulation entre ces diverses stratégies qui figure au cœur notre premier chapitre. Comment la stratégie de la Communauté européenne en matière de coopération au développement se construit-elle par rapport aux autres politiques et objectifs définis soit par les États membres, soit par les organisations internationales ? L'objectif des développements qui vont suivre est d'analyser la politique communautaire de coopération sous l'angle de la formulation progressive du problème de la coopération au développement au niveau communautaire[57].

À cette fin, l'étude contextuelle du processus de mise à l'agenda nous semble particulièrement porteuse de sens. Elle permet de mieux comprendre les ressorts de la construction d'une stratégie en saisissant à la fois les ressources, les représentations et les intérêts en présence (Hassenteufel, 2008). Les trois conditions mises en évidence par Cobb et Elder pour la mise à l'agenda gouvernemental nous permettent par la même de préciser encore notre questionnement. Pour eux, le problème doit relever de la compétence de l'autorité publique, être l'objet d'une perception réellement problématique et de points de vue différents, et être susceptible d'être débattu publiquement (Cobb, Elder, 1972). Pour que la coopération au développement apparaisse sur l'agenda communautaire, il faut donc d'abord que la Communauté européenne soit compétente pour s'en saisir. Sur le plan juridique, elle est compétente depuis sa création en 1957 et la mise en place, dans le Traité de Rome, d'un régime d'association avec les pays et territoires d'outre-mer, et surtout depuis la signature de la convention de Yaoundé en 1963, instituant des relations entre la Communauté

[57] Ce que Muller avait déjà mis en évidence en 1994 dans un article portant sur les « *mutations des politiques publiques européennes* » (Muller, 1994).

économique européenne d'alors et les pays africains partenaires[58]. Ensuite, la coopération au développement fait également l'objet de conceptions et de représentations différentes. Dans le cadre de notre travail, c'est entre les États membres et la Communauté européenne elle-même que des débats et échanges d'opinions et de points de vue ont lieu. La difficulté réside justement ici dans la nature de la politisation du problème. En effet, le problème est déjà perçu comme tel et a déjà fait l'objet d'une mise à l'agenda au sein des États membres, au niveau national. C'est donc plutôt la question de la communautarisation du problème qui retient notre attention ici.

La nature de la mise à l'agenda communautaire semble a priori singulière, puisque potentiellement conflictuelle. La coexistence des politiques nationales et d'une politique communautaire pose la question des relations entre les acteurs au sein du processus de construction ou de consolidation d'un système d'action : par son caractère multidimensionnel, la mise à l'agenda communautaire de la coopération au développement illustre bien cette interrogation. Muller, en 1994, a relevé le « caractère aléatoire de l'agenda communautaire du point de vue des différents acteurs », à la fois « facteur d'ouverture et d'incertitude ». Dans l'analyse stratégique, cette incertitude est bien souvent considérée comme le moteur de jeux de pouvoir qui se créent et se développent au cours du processus de mise à l'agenda, et comme l'un des facteurs de l'autonomisation de l'acteur[59]. Ici, la Communauté européenne agit dans un contexte d'incertitude toute relative. En effet, elle intervient et construit sa stratégie dans un environnement qu'elle connaît, qui lui préexiste. Ce sont les stratégies nationales des États membres qui ont été à l'origine de son action, qui l'ont façonnée. L'incertitude doit donc plutôt être comprise comme « cette marge de liberté des individus ou des groupes les uns vis-à-vis des autres » qui constitue une ressource du pouvoir, et comme « la possibilité qu'a l'individu de refuser ou de négocier ce que l'autre demande, ou de

[58] Comme nous l'avons déjà précisé, d'un point de vue juridique, cette compétence a été confirmée lors de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, en 1992, qui crée une politique communautaire de coopération au développement, et dévolue à ce titre des compétences partagées aux États membres et à la Communauté européenne dans le secteur de la coopération au développement, et par le Traité de Lisbonne de 2007 qui donne une plus grande cohérence à l'action de l'UE envers les pays du Sud (ACP / hors ACP => pilier communautaire).

[59] « Tout système connaît des incertitudes, mais aucune ne contraint l'organisation de manière mécanique. Toutes rentrent dans le jeu des acteurs dont elles renforcent ou diminuent l'autonomie et par là le pouvoir » (Bernoux, 1985 : 149)

chercher à obtenir quelque chose de lui » (Bernoux, 1985 : 152). Le conflit semble donc latent, et c'est dans ce contexte que nous souhaitons étudier le processus de « *competitive agenda setting* » (Mazey, Richardson, 1993). Pour Mazey et Richardson, aucun groupe ni aucune alliance ne peut avoir la maîtrise totale de la mise à l'agenda d'un problème dans un secteur donné. Dans le cas de notre analyse, nous avons pris le parti de nous intéresser en priorité aux acteurs étatiques nationaux et aux acteurs institutionnels communautaires parce qu'ils constituent pour nous les acteurs centraux de la formulation du problème de la coopération au développement, et parce que nous pourrons ainsi mieux comprendre ces alliances potentielles, leur degré de structuration et leur influence sur le processus de mise à l'agenda communautaire. Nous souhaitons justement élucider ici la question de la participation de ces acteurs à la compétition inhérente au processus de mise à l'agenda. Comprise par Philippe Garraud comme « *l'ensemble des processus qui conduisent des faits sociaux à acquérir un statut de problème public ne relevant plus de la fatalité ou de la sphère privée, et faisant l'objet de débats et de controverses médiatiques et politiques* » (Garraud, *in* Boussaguet et alii, 2004), la mise à l'agenda communautaire de la coopération au développement constitue donc un lieu d'expression des tensions et des intérêts des acteurs que nous étudions.

Pour résumer, cette entrée par la mise à l'agenda nous permet de mettre en lumière les mécanismes ayant favorisé la formulation ou la re-formulation d'un problème au niveau communautaire. Elle invite d'abord à établir précisément le rapport de force des acteurs en présence (les États membres et la Communauté européenne) et leur capacité à intervenir sur le système politique pour faire avancer leur point de vue : les jeux de pouvoir, les résistances nationales et les conflits d'intérêts entre les acteurs sont générateurs de stratégies particulières. De plus, elle doit se penser en contexte afin de mettre en exergue les jeux de certaines variables comme le temps, alternativement utilisé comme une ressource ou comme une contrainte par la Communauté européenne ; les systèmes d'acteurs en présence, le contexte international et les États membres étant tour à tour des ressources et des contraintes pour la Communauté européenne ; et la configuration socio-institutionnelle en dynamique.

Ce processus de construction d'un cadre stratégique de coopération au développement peut s'apparenter à un « bricolage s'opérant à partir d'un « existant » ou d'un capital social qui se reflètent partout dans les institutions » (Lequesne, *in* Smouts,

1998). Cet existant connaît deux sources principales : les politiques nationales des États membres de l'Union européenne d'une part, et les stratégies mises en place par les organisations internationales en charge des questions de développement d'autre part. C'est pourquoi nous nous intéressons dans un premier temps à cet existant qui a contribué à la formulation initiale d'une politique communautaire : les politiques nationales de coopération au développement, en nous concentrant sur les cas de la France et de l'Allemagne (I). Il s'agit de savoir comment s'opère le transfert du niveau national au niveau communautaire, et de comprendre ce qu'il reste aujourd'hui de ce transfert. Ici nous adoptons une démarche *bottom-up* afin de comprendre comment le problème a été progressivement inscrit à l'agenda communautaire. La politique communautaire en construction est-elle le fruit d'un agrégat des politiques nationales ? Quelles sont ou ont été les influences nationales sur la politique communautaire ? Dans un deuxième temps, il s'agira de montrer comment la Communauté européenne contourne les conflits d'intérêts qui apparaissent progressivement entre les États membres et elle dans le processus de communautarisation du problème (II). Il apparaît alors qu'elle s'inspire du contexte international pour mettre en avant les intérêts communs, partagés par l'ensemble des acteurs européens. Ainsi, la Communauté européenne instrumentaliserait le référentiel international de coopération au développement pour se positionner en tant qu'acteur autonome, consolider son cadre d'action, et ainsi légitimer son action.

Section I. UNE DYNAMIQUE INTERGOUVERNEMENTALE A L'ORIGINE DES ACTIONS COMMUNAUTAIRES DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT.

Les relations que la Communauté européenne entretient avec les pays en développement sont empreintes des logiques nationales des États membres. Elles connaissent en effet comme point de départ les relations historiques tissées par ces derniers, qui ont initialement contribué à l'esquisse d'une politique communautaire de

coopération au développement. La France et l'Allemagne, deux pays souvent qualifiés de moteurs de la construction européenne, nous semblent être deux bons exemples pour illustrer l'apport et l'influence qu'ont pu avoir les États membres sur la Communauté européenne. Par ailleurs, ils permettent de dresser un tableau, certes non exhaustif, des relations entre l'Europe et la Caraïbe d'un point de vue bilatéral et binational. L'objectif est ainsi de comprendre en quoi les politiques nationales influencent la politique communautaire de développement, afin de saisir les fondements ou les manifestations des conflits d'intérêts qui naissent entre les acteurs. A cette fin, il nous paraît pertinent d'étudier en quoi les États membres participent à la mise à l'agenda communautaire de la coopération au développement, en quoi leur influence permet de formuler une première représentation du problème. Ainsi, nous pouvons étudier les jalons de la politique communautaire, ses fondements, qui semblent essentiellement intergouvernementaux, du moins initialement. Les exemples de la France et de l'Allemagne sont particulièrement intéressants pour cette analyse, à la fois parce que leurs histoires respectives avec la Caraïbe sont différentes, mais également parce que leurs dynamiques au sein de l'Union européenne répondent à deux logiques distinctes. En étant à l'origine de la politique communautaire, les États membres participent à la constitution du référentiel communautaire, qui répond surtout dans un premier temps à des préoccupations nationales, et ne tend que progressivement à une certaine autonomie. Celle-ci passe par la formation d'une logique communautaire, qui serait distincte de celle des États membres. Choisir ce biais d'entrée permet d'initier une réflexion sur l'autonomie de la Communauté. En effet, en se démarquant progressivement des États membres, elle fait également émerger ou révèle des intérêts divergents entre les acteurs.

Afin de saisir l'empreinte des politiques nationales des États membres sur le référentiel communautaire, un détour par leurs cadres stratégiques s'impose. La construction de la politique communautaire s'est faite à partir des référentiels nationaux, et c'est ce que nous tenterons de mettre en exergue à travers l'étude des positionnements respectifs de la France et de l'Allemagne dans la région de la Caraïbe (A). La croissance progressive et l'autonomisation de la Communauté européenne en tant qu'acteur de la coopération au développement lui confère une place centrale au sein d'une relation complexe entre trois groupes d'acteurs : les États membres, la Communauté européenne, les pays de la Caraïbe. Cette relation triangulaire pose la question des jeux

de pouvoir entre les États membres et la Communauté, et permet d'introduire la problématique de l'instrumentalisation réciproque : si les États membres ont impulsé la création d'une politique communautaire, la Communauté pose les jalons d'un référentiel consensuel qui contournerait les conflits d'intérêts émergeant, en s'inspirant des cadres d'action nationaux (B).

A. Des politiques nationales de coopération au développement avec la Caraïbe.

La politique de coopération fait indirectement partie des fonctions régaliennes de l'État, en ce qu'elle est souvent attachée à leur politique étrangère. De cette manière, certains États membres de l'Union européenne considèrent la présence communautaire sur ce terrain comme une limitation ou tout au moins comme une menace vis-à-vis de l'exercice de leur souveraineté. Notre objet d'étude a ceci de singulier, voire de paradoxal, que ce sont les États membres qui sont à l'origine de la stratégie communautaire actuellement en quête d'autonomie, et qui se sentent actuellement menacés par cette dernière. Comment s'opère cette participation des États membres à la construction d'une politique communautaire en matière de coopération au développement ? Quelle influence les États membres ont-ils pu avoir sur le processus de construction de la politique communautaire ?

L'étude des relations entre les pays caribéens et l'Europe nous permet à la fois d'identifier une grande partie des acteurs présents, mais aussi de mettre en évidence les éléments des politiques nationales qui ont été repris par la Communauté européenne. Pour ce faire, nous étudierons donc l'aire d'influence de chacun des pays étudiés (France et Allemagne), afin de distinguer les différents cadres cognitifs mis en place, mais aussi de comprendre la ou les logique(s) qui animaient initialement la mise à l'agenda du problème de la coopération au développement au niveau communautaire.

1. À l'origine de la politique communautaire, des partenariats nationaux.

Géographiquement, les priorités de la France sont claires, puisqu'il s'agit de « *développer des liens privilégiés avec son voisinage géographique ou culturel* », tout

en défendant une « *certaine conception des relations internationales* » (Godfrain, 1996). Cette dernière tend à être éclairée au vu des actions entreprises par la France dans la Caraïbe. En effet, l'établissement d'une zone et d'un fonds de solidarité prioritaire a modifié le spectre des priorités tant thématiques que géographiques, que la France entend accorder pour la coopération franco-caribéenne. De la même manière, l'Allemagne accorde à la région une aide bilatérale sélective, en organisant ses partenariats sous forme de cercles concentriques. Ces derniers signifient en réalité un intérêt plus ou moins grand pour des relations marquées par une forte diminution d'intensité. L'aide de l'Allemagne et la France dans la Caraïbe présente ainsi des caractéristiques proches, en tenant compte de la sélectivité de leurs approches. Les étudier ici nous permet d'introduire à la fois les logiques et les dynamiques historiques, géographiques et économiques en jeu, mais aussi les difficultés qui se font jour. Ce sont ces dernières qui vont progressivement faire émerger une logique européenne.

La zone et le fonds de solidarité prioritaire : quelles priorités pour la coopération franco-caribéenne ?

En France, la réforme de la coopération entamée en janvier 1998 a modifié le dispositif institutionnel et mis en avant la volonté d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement versée par la France. Le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID[60]), qui, à partir de 1999, a un « *rôle directeur dans la définition, la gestion et le contrôle de la coopération française* »[61], a déterminé des priorités géographiques regroupées au sein d'une zone de solidarité prioritaire (ZSP), et un certain nombre de priorités sectorielles[62], qui évoluent au gré des évolutions mondiales et nationales. Les priorités géographiques de la France sont principalement exprimées à travers sa présence renforcée en Afrique, notamment dans

[60] Créé par le décret n°98-66 du 4 février 1998, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement prend la suite du Comité interministériel d'Aide au Développement, et devient l'outil central de mise en cohérence des actions françaises d'Aide publique au Développement, pour lesquelles il est chargé de mettre en place les grandes lignes stratégiques.

[61] Discours de Lionel Jospin, voir http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/institutions-francaises_19758/dispositif-institutionnel-francais_19759/cicid-janvier-1999_13884.html.

[62] Voir infra l'évolution des priorités sectorielles.

les pays du Sahel. Dans la Caraïbe, la zone de solidarité prioritaire concerne quatre pays : Cuba, Haïti, la République dominicaine et le Suriname, ce qui n'induit pas pour autant son absence du reste de la zone caribéenne[63]. Cette double entrée, géographique et sectorielle, est venue combler un manque de clarté qui pouvait conférer à l'aide française un caractère paradoxal : à la fois très ciblée, puisque élaborée au sein de la ZSP, mais aussi dispersée, puisque constituée d'une multitude de microprojets dans de nombreux pays.

Définie en 1998 par le gouvernement français, la Zone de solidarité prioritaire définit les lieux « *où l'aide publique, engagée de manière sélective et concentrée, peut produire un effet significatif et contribuer à un développement harmonieux des institutions, de la société et de l'économie* »[64]. Comme le rappelle le CICID du 18 mai 2005, « l'Afrique restera la zone d'intervention prioritaire de la coopération française, avec environ deux tiers de notre aide bilatérale ». Après le continent africain, la région méditerranéenne devance de loin les autres parties du monde, ce qui ne signifie pas l'inaction de la France dans le reste du monde. En effet, le CICID du 18 juin 1999 a défini le contenu de la zone de solidarité prioritaire en fonction de trois critères. Tout d'abord, elle réunit les pays les moins développés en termes de revenu et qui connaissent des difficultés pour accéder au marché de capitaux. De plus, la solidarité française s'exerce avec les pays d'Afrique, en raison des relations historiquement construites avec eux, avec les États de la zone ACP afin d'être en accord avec la stratégie européenne, et avec le monde francophone dans son ensemble.

Dans la Caraïbe, l'APD de la France concerne l'ensemble du bassin caribéen (Amérique centrale incluse), et représente 4% de l'aide bilatérale totale française en 2003[65]. « *Donner de nouveaux moyens au développement de la coopération, j'ai commencé de le faire, en engageant dès la formation du gouvernement la réforme des instruments de coopération. La création de la zone de solidarité prioritaire qui*

[63] La coopération culturelle, scientifique et technique demeure encouragée avec les anciens pays caribéens de la ZSP tels que Antigue et Barbude, Barbade, Saint Christophe et Nieves, Sainte-Lucie, Grenade, Dominique, Saint Vincent et Grenadines.

[64] Voir le décret n°98-66 du 4 février 1998 créant le CICID.

[65] Projet de loi de finances pour 2005, *État récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les États en voie de développement*, Sénat, 2004, p.11. En 2008, l'Afrique emporte 53 % de l'aide publique au développement française, alors que l'Amérique latine bénéficie d'une part considérablement réduite (3 %), d'après les chiffres du MAEE.

concentre notre aide de coopération est un élément essentiel de cette réforme. La plupart des pays voisins de nos départements d'outre-mer relèvent de cette zone de solidarité prioritaire. »[66] Lionel Jospin, alors Premier ministre, présente les efforts de rationalisation de la politique française de développement : recentrer les priorités géographiques autour des intérêts français et repenser les outils de l'allocation des ressources sont les principales mesures entreprises. L'action de la France dans la Caraïbe, au sens où nous l'avons précédemment définie, concerne ainsi principalement la zone insulaire.

Le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) est l'instrument de l'aide-projet au sein du cadre d'action français. Issu de la réforme du dispositif de la coopération française, il remplace le fonds d'aide et de coopération et fonctionne sur le principe de dons à destination des pays membres de la zone de solidarité prioritaire pour des projets en matière de développement institutionnel, social, culturel et de recherche. Il vise à mettre en œuvre les priorités fixées en accord avec les pays récepteurs. Divers types de projets sont ainsi financés par ce fonds : il s'agit à la fois de « *projets pays* » (des projets bilatéraux), de « *projets inter-États* », au bénéfice d'un groupe d'États, et des « *projets mobilisateurs* », qui doivent contribuer à la réalisation de priorités transversales de développement. La diversification des secteurs d'intervention et la multiplication des pays d'intervention font craindre chez certains auteurs et acteurs de la coopération un risque de dispersion de l'aide française. Cela consisterait en un émiettement de l'aide qui serait alors taxée d'inefficacité. Cependant, il ne semble pas que la Caraïbe soit concernée de la même manière que l'Afrique. En effet, la zone de solidarité prioritaire n'intéresse que quatre pays caribéens. Mais la coopération bilatérale de la France s'étend à l'ensemble de la Caraïbe, et la dispersion consisterait alors en une volonté française d'asseoir sa présence dans cet environnement géographique, sans en fixer de cadre aussi précis que la zone de solidarité prioritaire l'impose. La ZSP constitue en effet un instrument de la politique de coopération qui doit permettre de mieux cibler les objectifs de la France à destination de certains pays.

Tout comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas, la France a maintenu sa présence dans la Caraïbe à travers des territoires non indépendants. Les Départements d'outre-

[66] Cité par LOUISOR G-A, *Lionel Jospin et la République ultramarine*, 2002.

mer, ou Départements français d'Amérique, sont ainsi un marqueur supplémentaire des intérêts français dans la zone. Alliant intérêts économiques et diplomatiques, cette présence française extensive fait également ressortir des intérêts géopolitiques. La France semble ainsi appuyer ses priorités dans la région sur la volonté d'intégrer ces territoires à leur environnement proche. D'après J.-Y. Clavel, l'Agence française de développement (AFD), en tant qu'opérateur pivot de la politique française de développement, entend en effet « favoriser l'intégration régionale » de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique au sein de la Caraïbe. C'est bien là ce qui semble déterminer la mise en œuvre de la politique française de coopération dans la région : mieux intégrer les DFA à leurs voisins, ce qui permet à la France, d'un autre côté, de conserver son assise culturelle dans la région. Depuis la réforme de 1998, les Petites Antilles font partie des destinataires du fonds de solidarité prioritaire sans appartenir à la zone de solidarité prioritaire[67]. Le FSP finance des projets à destination des pays de l'OECS : Sainte-Lucie, Grenade, la Dominique, Saint-Kitts et Nevis, Saint-Vincent et les Grenadines. Ils constituent pour la plupart de projets de coopération culturelle et en matière de santé, et correspondent par exemple à la mise en place d'un réseau virtuel des acteurs culturels de la Caraïbe, ou encore à un appui à la réforme des systèmes de santé dans les pays de l'OECS. Ces projets-ci sont mis en œuvre par le MAE directement, sous la conduite des instances en charge de la sélection des projets. Néanmoins, de nombreux projets sont directement élaborés et conduits par les ambassades et leur service de coopération et d'action culturelle (SCAC), qui collaborent financièrement avec l'Agence française de développement. Le bureau de l'AFD de Fort-de-France, en Martinique, est ainsi responsable de la zone des Petites Antilles, et collabore de manière constante avec l'ambassade de Castries, à Sainte-Lucie. Ces exemples illustrent les craintes ou le risque de dispersion de l'aide française mentionné plus haut, la zone des Petites Antilles ne faisant pas partie de la zone de solidarité prioritaire. Au nom de ses intérêts culturels et politiques, la France contourne ou détourne cet instrument qui devait renforcer la rationalisation de l'aide. Ainsi, la double inflation du nombre de pays faisant partie de la ZSP, et du nombre de pays où le FSP est éligible, représente une critique majeure adressée au système français de coopération au

[67] Voir supra, note n°63.

développement, et cristallise en même temps l'importance et la persistance des intérêts français dans la Caraïbe.

L'Allemagne et la Caraïbe : entre « partenariat stratégique et éloignement progressif *»*[68] *?*

De prime abord, comparée à des partenaires historiques tels que la France, le Royaume-Uni ou les Pays-Bas, la référence à l'Allemagne comme partenaire de la Caraïbe paraît incongrue. Sa présence timide s'explique justement par l'importance respective des autres acteurs internationaux dans la zone. Ainsi, la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Espagne, mais aussi les États-Unis tentent de préserver leur pré carré dans la Caraïbe, chacun entretenant des relations étroites avec d'anciennes dépendances. La politique allemande ne répond pas aux mêmes logiques et ne tend donc pas à entrer en concurrence avec ces pays.

L'espace de coopération de l'Allemagne dans la Caraïbe est naturellement plutôt tourné vers les pays d'Amérique centrale[69]. On lui confère deux caractéristiques principales : d'une part, cet espace est moins étendu que celui de la France, et d'autre part, il se concentre principalement sur la Caraïbe du Nord, dite Grandes Antilles, et l'Amérique Centrale. Si la Caraïbe continentale occupe une place historique plus importante, les échanges avec la Caraïbe insulaire tendent à se développer considérablement. L'Allemagne a tardivement élaboré un plan général d'action régionale à destination de l'Amérique latine, en 1998, ce qui a permis, au début des années 2000, de diviser cette zone en « sous-régions », au sein de laquelle la Caraïbe et l'Amérique centrale figurent de manière distincte. Les relations de l'Allemagne avec l'Amérique latine sont certes anciennes, mais la situation interne d'après-guerre ne permettait pas à la République Fédérale d'Allemagne d'avant 1990 (RFA) de se démarquer sur le plan diplomatique. Quant à l'ancienne République Démocratique d'Allemagne (RDA), elle a investi un capital politique et humain important pour développer des relations avec des pays qu'elle estimait proche d'elle idéologiquement,

[68] D'après l'expression de Birle, Peter, in Van Eeuwen, Daniel (dir.) (2004).
[69] Le Mexique bénéficie à ce titre d'une stratégie spécifique.

comme Cuba et le Nicaragua sandiniste. Ce n'est qu'au cours des années 1980 que la RFA a commencé à jouer un rôle politique actif en Amérique centrale. Ainsi, elle a été l'un des initiateurs du processus de San José, contribuant au rétablissement de la paix en Amérique centrale, ce qui a affecté ses relations avec les États-Unis de Reagan, certes, mais lui a redonné légitimité et confiance sur le plan international. De cette manière, les liens anciens avec la Caraïbe continentale ont été resserrés, la politique de coopération étant même considérée comme le pilier essentiel des futures relations bilatérales. L'Allemagne a mis en place une « coopération stratégique » avec l'Amérique latine, pour laquelle elle réaffirme son attachement, faisant ainsi perdurer des relations culturelles historiques.

Au sein de cette zone, le Costa Rica, le Honduras, le Nicaragua, le Guatemala et le Salvador sont les cinq pays destinataires de l'aide allemande dans la région qui nous intéresse. La Caraïbe continentale est ainsi le terrain privilégié par l'Allemagne pour mettre en œuvre son aide publique au développement. Par ailleurs, derrière cette stratégie régionale se dessine une aire de partenariats diversifiés au sein de la Grande Caraïbe. À la différence de la zone de solidarité prioritaire française, l'Allemagne a, très tôt, mis en place divers niveaux de partenariats. Ainsi, la distinction entre les « *Schwerpunktpartnerländer* » et les « *Partnerländer* » semble souligner une variété de moyens et de priorités thématiques dans le partenariat qui unit l'Allemagne à ces pays.

Trois pays d'Amérique centrale ont le statut de « *Schwerpunktpartnerland* » : le Salvador, le Honduras et le Nicaragua. Considérés comme des « pays partenaires capitaux », ils bénéficient de l'élaboration d'un document stratégique, comparable à ce que nous avons mis en évidence auparavant pour la France. Ces stratégies sont conçues conjointement par l'Allemagne et le pays partenaire, de sorte que les objectifs de la coopération allemande puissent satisfaire au mieux les besoins des pays concernés. Dans ces pays, l'Allemagne est au quatrième (pour le Salvador) ou au cinquième rang des contributeurs internationaux en matière de coopération et d'aide au développement. Deux autres pays d'Amérique centrale bénéficient de l'aide allemande, sans pour autant que celle-ci soit inscrite dans un cadre stratégique comme nous venons de l'expliquer. Les « *Partnerländer* » sont en effet des partenaires de l'Allemagne sans que celle-ci ne

négocie un « *Länderstrategiepapier* »[70] comme c'est le cas pour les *Schwerpunktpartnerländer*. Cependant, une liste de pays partenaires est établie par le *Bundesministerium für technische Zusammenarbeit (*Ministère allemand de la coopération technique), rassemblant l'ensemble des pays avec lesquels l'Allemagne entretient des relations institutionnelles. Le Guatemala et le Costa Rica sont des « *Partnerländer* » de l'Allemagne. Elle y est souvent le deuxième partenaire européen de ces pays derrière l'Espagne.

Pour chaque pays, l'Allemagne construit un plan d'action à partir des données politiques, géographiques, économiques et démographiques du pays. Une fois le contexte fixé, les priorités visent à faire face aux difficultés majeures rencontrées par ces pays partenaires. Ainsi, la coopération allemande au Salvador concerne trois domaines prioritaires : la construction de logements sociaux, la décentralisation et l'aide aux communautés, et un appui à l'économie et à l'emploi. En ce qui concerne le Honduras, la stratégie allemande est tournée vers la protection de l'environnement et l'utilisation durable des ressources naturelles, l'éducation, et la réforme de l'économie pour la construction d'une économie de marché. Enfin, la politique allemande de coopération avec le Nicaragua est principalement tournée autour de trois axes centraux : le renforcement des structures démocratiques et étatiques et la décentralisation, la politique de l'environnement et sa protection, et l'approvisionnement en eau potable et les collectes des eaux usées. Les deux derniers pays étaient concernés par un endettement très élevé, l'Allemagne appuie leurs revendications et met en œuvre les projets pouvant participer à la réduction de leur dette. Un projet a, par exemple, été mené en faveur de la réhabilitation des bidonvilles de Las Palmas et Las Manantiales au Salvador. Il s'agissait alors de permettre, en trois ans et avec dix millions d'euros, de reconstruire des logements décents et salubres, mais aussi de renforcer l'initiative personnelle des habitants de ces quartiers, notamment en permettant des crédits intéressants, et la participation des organisations sociales locales à cette entreprise. De la même manière, un projet mené au Nicaragua vise à mettre en place la production d'un cacao biologique, qui permettrait à la fois d'assurer un revenu supplémentaire aux

[70] Equivalent allemand du document stratégique pays français.

habitants, mais également de protéger cette région tropicale constituée en réserve naturelle. A travers ces divers exemples, nous pouvons déceler une stratégie globale de l'Allemagne en Amérique centrale. La préservation de l'environnement semble être en effet déterminante dans l'approche allemande de la coopération et du développement, notamment à travers la question de l'utilisation des ressources naturelles. Ainsi, pour l'Allemagne, la variable environnementale est un indicateur du développement. Cela traduit l'aspect pratique et pragmatique de la coopération allemande. En effet, elle n'a pas pour objectif de transposer un modèle, qu'il soit culturel, économique ou politique, mais plutôt de partager son savoir-faire au profit d'un développement local qui serait adapté à l'environnement immédiat des pays.

La volonté allemande va également dans le sens d'une intégration régionale, à travers le soutien apporté à la banque centre-américaine d'intégration économique (BCIE), créée dès 1960[71] entre les États centre-américains. Ce soutien à l'intégration régionale passe par un certain nombre de projets, comme le « *BCIE – Infrastrukturlinie / Zentralamerika* » qui vise plus globalement à améliorer les conditions de vie des populations concernées.

La zone d'influence de l'Allemagne tend peu à peu à s'élargir à la Caraïbe insulaire. En effet, Haïti et la République Dominicaine sont peu à peu apparus sur la carte d'intervention allemande, de même que Cuba fait à nouveau partie des partenaires de la République fédérale. La République Dominicaine et Cuba sont des pays partenaires de l'Allemagne, sans que des documents stratégiques soient élaborés. La présence allemande en République dominicaine est faible et souvent méconnue du grand public, mais très remarquée par les acteurs du développement. D'après un responsable de la *Gessellschaft für Technische Zusammenarbeit* basé à Saint-Domingue, l'Allemagne y mène de nombreux projets, notamment au titre de sa coopération financière. Ces programmes sont développés dans le domaine agricole particulièrement, et sont menés en collaboration avec des organismes privés ou semi-privés de coopération, comme les fondations allemandes. Pour ce faire, la KfW et la

[71] Convention constitutive de la BCIE signée lors du Traité de Managua entre le Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua.

GTZ agissent en constante collaboration pour la mise en œuvre des projets que le ministère décide d'appliquer. L'action allemande a pris de l'importance, surtout grâce à l'implication des organisations de la société civile, avec lesquelles le gouvernement coopère, et qui servent d'intermédiaires et de partenaires pour la mise en œuvre la politique de coopération allemande. Le cas d'Haïti est particulier, dans la mesure où cet État fait partie des « *potentielle Kooperationsländer* »[72]. La démarche allemande envers Haïti n'est pas très bien définie. Étant donné l'état de crise politique dans lequel se situe le pays, il s'agit pour l'Allemagne de mettre en œuvre principalement des projets visant avant à réduire la pauvreté de la population haïtienne. Ainsi, elle souhaite aller dans le sens de l'action des contributeurs internationaux pour soutenir le gouvernement provisoire d'après 2004, qui tente de reconstruire le pays. L'aide allemande à destination de ce pays passe essentiellement par de la coopération financière, et donc par l'intermédiaire de la KfW Entwicklungsbank, qui met en œuvre ce type de projets. Ainsi, un projet récent, nommé *Kleinskreditlinie (MCN)*[73], vise à assurer un revenu minimum aux populations les plus faibles par le biais d'un système de micro-crédits. De ce projet doit ressortir une institution financière nationale, la Micro Crédit National S.A., qui doit encourager le recours aux micro-crédits. Enfin, depuis le printemps 2000, des relations avec Cuba ont été relancées, puisque, pour les raisons précédemment avancées, des échanges n'avaient été mis en place qu'entre la RDA et Cuba. Depuis la réunification allemande en 1990, la politique de coopération à destination de l'Amérique latine brillait par son manque de clarté, et par l'absence de définition de priorités géographiques précises en matière de coopération. Mais en 2000, pour la première fois depuis la Révolution cubaine, eut lieu la première visite officielle à Cuba d'un membre du gouvernement de l'Allemagne, la ministre de la coopération économique et du développement, Heidemarie Wieczorek-Zeul. Si des relations avaient été relancées et une stratégie avancée, depuis 2003, les choses ont un peu évolué, étant donné la volonté cubaine de suspendre toute relation avec l'Union Européenne et ses États membres. Ainsi, les relations bilatérales entre États ont été mises entre

[72] Traduction : pays potentiel de coopération.

[73] Voir le descriptif du projet sur la page Web que la KfW lui consacre : http://www.kfw-entwicklungsbank.de/DE/Laender%20und%20Projekte/Lateinamer79/Haiti40/EPKDi_17833_199965047_DE_Kleinstkreditlinie_MCN.pdf.

parenthèses. Néanmoins, des échanges subsistent par le biais des organisations non-gouvernementales, qui mènent toujours des projets de coopération avec Cuba et sa population.

La zone d'influence allemande dans la Caraïbe semble aussi large que la zone française de solidarité prioritaire. C'est du moins ce que nous pouvons constater à la lecture du nombre de pays partenaires de nos deux sujets d'étude. En fin de compte, la différence majeure entre la France et l'Allemagne réside à la fois dans le choix des pays et dans le besoin de visibilité de l'action française, une logique que n'est pas partagée par la conception allemande.

2. L'émergence d'une dynamique européenne ?

Progressivement, une logique partenariale a été impulsée entre la France et l'Allemagne depuis la signature puis la mise en œuvre du Traité de l'Élysée en 1963. Dans des domaines comme les échanges culturels, l'enseignement et la formation, ou encore l'économie, cette dynamique semble être la règle. En centrale, l'*Auswärtiges Amt* et le Quai d'Orsay sont coutumiers d'une coopération fonctionnelle, puisque essentiellement administrative (Beuth, 1994). Sur le terrain, et dans le secteur de la coopération au développement, cela paraît plus étonnant, étant donné la force et la pression des intérêts nationaux. Cette lecture de la présence française et allemande dans la Caraïbe nous invite à introduire l'idée d'une logique conjointe, voire européenne, de l'action publique qui se développerait à travers des projets menés conjointement par les deux pays, ou encore à travers la participation de l'un des deux pays au financement des projets de l'autre. Les raisons de cette évolution sont différentes que l'on se situe du point de vue allemand ou du point de vue français. Les premiers ont une culture politique spécifique qui les invite à privilégier un grand pragmatisme dans la gestion de l'action publique, notamment en ce qui concerne la coopération au développement. Les seconds ont été confrontés à une baisse des ressources consacrées à l'APD, et un rapprochement avec d'autres acteurs européens permet de rester présent et visible sur le terrain caribéen.

Une culture politique allemande pragmatique : au plus près de la réalité des PED.

Les cas d'Haïti et de la République dominicaine nous paraissent intéressants, puisqu'il apparaît que l'essentiel des projets menés par l'Allemagne y soit réalisé de concert avec d'autres puissances, dont la France. Il s'agit pour l'Allemagne de mettre en œuvre des projets rentrant dans une logique européenne de coopération. En effet, en Haïti et en République Dominicaine par exemple, la GTZ participe régulièrement, soit financièrement soit par la mise à disposition de moyens humains et matériels aux actions de coopération culturelle organisées par le Service de coopération et d'action culturelle de l'Ambassade de France. Les actions en question tournent autour de l'apprentissage du Français, ce pour quoi l'Allemagne n'a à première vue aucun intérêt à promouvoir la langue de Molière. Cet exemple illustre une conception allemande plus pratique de la coopération au développement. De cette manière, consciente de l'importance du Français dans certains pays, soit en tant que langue maternelle, soit en tant que marqueur culturel fort, l'Allemagne va participer à sa promotion. Une première explication de cette logique européenne de l'action allemande en matière de coopération se situe dans les rapports qu'elle entretient avec les autres États européens intervenant dans la région. En effet, l'Allemagne se sent reléguée au second voire troisième rang en matière de coopération dans la zone (Van Eeuwen, 2002), l'Espagne et la France se plaçant en tête des pays européens partenaires de la Caraïbe. Malgré tout, la présence et l'affection allemandes pour la zone caribéenne, et, plus largement, pour l'Amérique latine, sont très anciennes, comme nous l'avons vu, datant du XIX^{ème} siècle.

Un détour par la culture politique allemande et par la construction et la conception de l'État en Allemagne nous permet d'expliquer plus avant cette évolution. L'État-nation en Allemagne ne s'est constitué qu'à deux reprises : en 1871 et en 1990. Le sentiment unitaire s'est d'abord forgé suite à de longues luttes contre l'Autriche et la Prusse afin de construire une fédération souveraine. La réunification allemande a fait émerger des doutes quant au sentiment national, qui ne faisaient pourtant pas ombrage à la volonté de vivre ensemble. C'est pourquoi « *le « nouvel » État est ouvert sur l'avenir, aux relations avec ses voisins, au projet européen* », d'après P. Rainer (Rainer, *in*

Sedjari, 2001)[74]. La conception allemande de l'État a de ce fait permis de penser l'Europe comme une fédération d'États-nations souverains. Des principes fédératifs doivent, de ce fait, prévaloir entre l'Union Européenne et les États membres. Ainsi, à partir du moment où les compétences sont clairement définies et réparties[75], l'État fédéral allemand comme ses États fédérés s'y plieront. C'est dans ces conditions que l'Allemagne semble avoir développé une logique européenne.

À ces considérations en termes de culture politique s'ajoute une convergence des objectifs européens et allemands en matière de coopération, qui joue en faveur de l'avènement d'une logique européenne qui prévaut lors de la mise en œuvre de la coopération allemande. En effet, les priorités avancées par les deux concordent dans la majorité des cas. Cela permet d'ailleurs à W. Wessels et D. Rometsch d'avancer la thèse de « *la fusion des politiques publiques* » (Wessels et Rometsch, *in* Mény, 1993)[76] allemande et européenne. De plus, dans la région caribéenne insulaire, la place de l'Allemagne ne se joue pas sur des raisons culturelles ou historiques. De ce fait, elle a moins de difficultés à mettre en commun ses outils et ses réseaux au profit d'une politique communautaire de coopération. « *Notre politique étrangère est d'autant plus nationale qu'elle est européenne* », d'après Hans Dietrich Genscher, qui a été ministre des Affaires étrangères de 1974 à 1992. De plus, la politique étrangère en Allemagne n'a pas le même sens qu'en France. La politique allemande de coopération comme sa politique étrangère se sont (re)construites dans l'immédiate après-guerre, alors que le pays ne disposait pas d'une marge de manœuvre bien importante. La politique étrangère de l'Allemagne, suite à la seconde guerre mondiale, a été longtemps codifiée, restreinte, par la signature d'un traité, en 1955, qui soumettait une grande partie des décisions à l'aval des forces alliées. La politique étrangère de l'Allemagne s'est donc initialement construite à l'intérieur des enceintes collectives desquelles elle a fait partie, sur un mode multilatéral. Ainsi pouvait-elle « *espérer le mieux faire valoir ses intérêts* », selon l'expression de H. Uterwedde (Utterwedde, in Charillon, 2001)[77]. A travers la

[74] Rainer, Pitschas. « L'État de l'Allemagne face à la future Union Européenne ».

[75] Renvoie à la notion de principe de subsidiarité qui régit les relations et les compétences exercées par les différents niveaux de décision d'une organisation (cas de l'UE) et / ou d'un État (cas de la RFA).

[76] Wessels, Wolfgang ; Rometsch, Dietrich. « L'interaction administrative allemande et l'Union Européenne ».

[77] Uterwedde, Henrik. « A la recherche d'un nouveau rôle ».

construction européenne surtout, l'Allemagne a pu trouver une sorte de « *succédané, […] l'Europe se substituant d'une certaine manière à la nation discréditée* » (ibid.). C'est pourquoi la perception est totalement différente de celle de la France : une perte partielle de souveraineté n'était pas vécue comme un abandon, dans le contexte précis de sortie d'un régime d'occupation limitant l'autonomie allemande. L'engagement politique de l'Allemagne au sein de la construction européenne est donc fort et ancien ; c'est par ce biais qu'elle trouvait les moyens de défendre au mieux ses intérêts. C'est ainsi que nous expliquons l'actuelle logique européenne que développe l'Allemagne, et qui est en fait présente depuis les débuts de sa politique de coopération, tant à travers sa politique étatique qu'à travers les activités menées par les acteurs privés en matière de coopération. K. Kaiser résume la construction de la politique étrangère de manière très claire : celle-ci « *correspondait à la situation formelle et aux nécessités de la réhabilitation par la communauté internationale des peuples : comportement coopératif, acceptation d'une imbrication multilatérale et d'une délégation de pouvoirs nationaux. […] Ce qui s'accompagnait d'une attitude relativement passive en matière de politique étrangère, de l'absence d'un souci systématique des intérêts [allemands] et d'une extrême retenue dans la poursuite de ses intérêts* »[78]. Cette dynamique a perduré, au point que les actions allemandes peuvent même servir les intérêts français, comme nous l'avons vu.

La préservation des intérêts français est, quant à elle, menacée par la baisse des ressources allouées au développement. Ce contexte a priori défavorable au secteur permet en revanche de faire émerger une logique européenne.

La baisse des ressources disponibles pour l'APD : le pragmatisme à la française.

Le nombre de pays appartenant à la zone de solidarité prioritaire s'est accru depuis la réforme de 1998, ce qui aurait dû susciter un « *effort financier supplémentaire* » (Penne, Dulait, Brisepierre, 2002). Cependant, les moyens alloués à la coopération française au développement sont restés identiques. Une contradiction se fait alors jour entre la réduction des ressources financières consacrées au développement et

[78] Voir Kaiser, Karl (1995). *Deutschlands neue Außenpolitik*. Munich, Oldenbourg ; cité par Charillon, 2001.

à la coopération d'une part, et l'augmentation du nombre de bénéficiaires de la coopération française de l'autre. Cela pourrait entraîner un « *risque accru de dispersion et d'éparpillement de ses actions* » (Penne, Dulait, Brisepierre, 2002).

Cette évolution s'explique par la conjonction de deux vœux de la France : conserver les relations nouées historiquement avec la Caraïbe, et assurer une certaine synergie avec l'aide européenne. La France, si elle veut rester présente dans le monde francophone, doit en effet désormais trouver un moyen de palier la baisse de son budget consacré à la coopération au développement. Afin de préciser et de rationaliser l'aide apportée aux pays de la zone de solidarité prioritaire, la DGCID a décidé la mise en place de Documents Stratégiques Pays, qui concernent actuellement environ vingt-cinq pays africains et caribéens, dont la République dominicaine, Haïti et le Suriname. Ces documents définissent les grandes orientations de la coopération par pays, en fonction des enjeux que chaque pays représente pour la France. Prévus pour une programmation de trois ans, ils sont sensés réorienter la politique de développement à destination du pays et être réalisés en concertation avec l'ambassadeur français sur place, les représentants des intervenants publics et privés de la coopération, et le ministère français des affaires étrangères. Ils concourent ainsi à la détermination du positionnement français quant aux accords bilatéraux signés avec ces pays, mais aussi auprès d'organisations internationales telles que la Communauté européenne. Ces documents stratégiques fonctionneront selon le même mode de programmation pluriannuelle, et sont perçus comme un « *outil de modernisation de l'aide française* »[79]. La méthodologie de la coopération française tend à se rapprocher des *Poverty Reduction Strategy Paper* de la Banque mondiale et du FMI. L'élaboration de tels documents stratégiques permet d'encadrer l'aide apportée par la France, et de mettre en place un partenariat sensé équilibrer l'offre et la demande d'aide. À la fin des années 1990, la rédaction de ces documents ne fait que balbutier, alors que l'Allemagne, par exemple[80], ont déjà adopté cette méthode.

La zone de solidarité prioritaire tend ainsi à concilier des facteurs historiques et

[79] Voir *Les Documents Cadres de Partenariat (DCP) et la nouvelle programmation par pays de l'aide,* in *Les notes du jeudi*, n° 35, 12 mai 2005, DGCID, M.A.E., sur la page Web : http://diplomatie.gouv.fr

[80] C'est aussi le cas du Royaume-Uni et des Pays-Bas.

culturels fortement ancrés dans la culture politique française. Le poids de l'Histoire, la construction institutionnelle et les rapports entre le groupe et les individus (Almond et Verba, 1963) sont autant d'éléments qui contribuent à l'analyse des priorités mises en exergue par la France dans les relations qu'elle établit avec ses partenaires. Cela nous amène à étudier la zone de solidarité prioritaire de la France comme une aire d'influence. D'un côté, des relations étroites et anciennes ont été tissées avec certains pays caribéens. Des raisons historiques ont progressivement donné naissance à une configuration géographique particulière de la zone d'intervention et d'influence française dans la région. Nous constatons en effet qu'aucun pays continental de la Caraïbe ne fait partie de la zone de solidarité prioritaire. De plus, les pays qui sont éligibles au fonds de solidarité prioritaire ont entretenu des rapports historiques de dépendance vis-à-vis de la France, comme Haïti, ou représentent un intérêt géopolitique important du fait de leur proximité avec des territoires français, comme c'est le Suriname. Enfin, Cuba constitue vraisemblablement un cas à part. L'île fait l'objet d'un partenariat peu stabilisé. L'intérêt français pour Cuba pourrait être de coller aux objectifs européens[81], tel que le CICID l'a rappelé au début des années 2000. La France voit dans ce rapprochement avec Cuba également un intérêt géopolitique, puisque cela lui permet de se positionner sur la scène internationale, notamment vis-à-vis des États-Unis.

3. *Une impulsion intergouvernementale décisive : le Fonds Européen de Développement.*

La présence traditionnelle de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Espagne et des Pays-Bas dans la Caraïbe a permis d'initier des relations entre la Communauté européenne et la région caribéenne. Ces quatre États ont « *utilisé les conventions [de Lomé] pour maintenir ou affirmer des sphères politiques traditionnelles d'influence* » (Sutton, 1991 : 5). Ainsi, ce sont des tensions qui pourraient apparaître au sein du

[81] L'Union Européenne a en effet récemment réaffirmé sa volonté de mener une politique de coopération de longue durée avec Cuba, dont la participation aux travaux du groupe ACP de la Caraïbe, le Cariforum, constitue une illustration pertinente.

processus de prise de décision européen. En effet, la Grande-Bretagne cherche à favoriser un accès préférentiel au sucre et à la banane pour la Caraïbe du Commonwealth, tandis que la France souhaite maximiser les intérêts des DOM, et que les Pays-Bas[82] plaident pour des montants disproportionnés d'aide en faveur des Antilles néerlandaises. L'Espagne[83], elle, tente de faire entrer la République dominicaine dans la convention de Lomé.

Le cas de la France a été étudié par Anne-Sophie Claeys. Elle identifie plusieurs canaux par lesquels l'influence française a pesé sur la formulation d'une politique communautaire de coopération au développement. Nous proposons ici de reprendre sa typologie en actualisant les canaux en fonction de nos propres observations.

Le premier canal identifié est relatif à l'organisation et la coopération administratives entre la Communauté et les États membres. En effet, entre 1958 et 1985[84] les commissaires européens en charge du développement étaient tous français[85]. La structure administrative communautaire est, dès lors, très tôt empreinte des référentiels, ou du moins des pratiques nationales françaises. Les hauts fonctionnaires, français en l'occurrence[86], contribuent ainsi à la formation et à la fabrication de la politique communautaire. Les théoriciens de la « dépendance au sentier » (*Path dependance theories*) nous permettent de mieux expliquer l'influence française sur les institutions communautaires, notamment en termes de réseaux développés par ces fonctionnaires français. Nous pouvons confirmer, par nos observations, la persistance de ce phénomène. Actuellement, les Experts nationaux détachés qui sont en poste à la Commission européenne, au sein de la Direction générale du Développement, constituent un des « *outils d'influence* » de la France au sein de la Communauté européenne. L'administrateur du Quai d'Orsay en charge de leur répartition au sein des

[82] C'est en s'implantant dans la Caraïbe que les Pays-Bas ont conquis un « pouvoir hégémonique mondial », d'après Immanuel Wallerstein (*The modern world system*…), au cours du XVII^{ème} siècle.

[83] L'Espagne est considérée comme un cas à part. En effet, elle ne s'implique pas énormément dans le processus de prise de décision européen, et se concentre principalement sur ses intérêts directs, qui sont culturels : la République dominicaine, Cuba et Porto Rico.

[84] Voir Lequesne, 1993 : Paris – Bruxelles. *Comment se fait la politique européenne de la France*. Presses de Sciences Po ; voir aussi Claeys Anne Sophie (in Arts and Dickson, 2004).

[85] Cette réalité émane principalement de conditions venant des États africains, mais aussi simplement de la France, qui devait replacer les anciens « administrateurs coloniaux ».

[86] Lire, pour une explication détaillée de l'influence des hauts fonctionnaires français sur la DG Développement, Dimier, 2003.

institutions communautaires a confirmé l'importance de cette coopération administrative, au même titre que la promotion de l'utilisation de la langue française comme langue de travail au sein des institutions européennes, par exemple. Ces mécanismes permettent de maintenir le lien entre les personnels administratifs et l'administration centrale quand ils sont en détachement, mais également de renforcer l'impact des choix français sur les décisions communautaires.

Par ailleurs, le canal financier est très porteur. Il s'agit des contributions financières des États membres à la politique communautaire. Au départ, cette influence s'exerce par le biais d'instruments spécifiques liés à la constitution du groupe ACP et à la mise en place du fonds européen de développement[87]. Le Fonds européen de développement, créé dès les années 1960 pour permettre aux États membres d'accroître l'aide versée aux pays récemment indépendants, permet en effet également d'illustrer cette instrumentalisation de la Communauté par les États membres. Les méthodes françaises notamment ont considérablement influencé « *la structure et le fonctionnement de ce fonds* » (Claeys, *in* Arts et Dickson, 2004). Ainsi, la structuration progressive du FED a été fortement inspirée par le Fonds français d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer (FIDES), créé en 1946, et basé sur l'idée de contributions volontaires des collectivités publiques pour financer le progrès social des territoires d'outre-mer. Aujourd'hui encore, le FED demeure hors du budget communautaire, et fonctionne grâce aux contributions nationales des États membres. En cela, il demeure un outil d'influence important aux yeux de certains d'entre eux, bien que son caractère intergouvernemental soit justement remis en cause[88]. Le Comité FED, chargé de la gestion du fonds, apparaît plus comme une instance de négociations intergouvernementales que comme un lieu où se fabriquent des décisions communautaires. S'y opère un marchandage entre les États membres, qui est un moyen d'exprimer la diversité, voire la conflictualité potentielle des intérêts des États. Les priorités à donner aux actions financées par le FED donnent lieu à une

[87] Voir infra, début chapitre 2 sur les ACP et le FED.

[88] Nous verrons ultérieurement (chapitre 2) que ce fonctionnement est actuellement débattu, notamment en raison de revendications du Parlement européen, qui souhaiterait pouvoir donner son avis formellement dans le processus d'attribution des aides au titre du FED. Un débat a ainsi été engagé sur l'intégration du FED au sein du budget communautaire, ce que les États membres ne semblent pas enclins à accepter pour le moment.

« *rebilatéralisation* » de la coopération communautaire au développement (Claeys, *in* Arts et Dickson, 2004)[89].

Enfin, le troisième canal identifié par A.-M. Claeys est celui de la philosophie d'action. Comme nous avons commencé à l'évoquer précédemment, les traits dominants et objectifs principaux de l'action de la Communauté européenne sont, dans un premier temps, le reflet du cadre cognitif de l'action française. Dès l'amorce de la politique de la CEE en Afrique, en 1957, la France, qui y a conservé un grand nombre d'intérêts, les défend dans le contexte de la construction d'une politique communautaire. Par exemple, les adhésions au groupe des pays de Yaoundé puis de Lomé sont particulièrement suivies par la France. Ainsi, c'est une approche régionale du développement, d'influence française, qui perdure, contrairement aux visions britannique, allemande et néerlandaise, qui auraient souhaité une approche plus globale du cadre général d'action de la CEE (Claeys, in Arts et Dickson, 2004).

Afin de caractériser l'influence de la France sur le processus de construction d'une politique communautaire de coopération au développement, il faut mentionner d'autres éléments d'explication, qui ont trait à une vision aussi intéressée que pragmatique de l'utilité de l'action communautaire dans ce domaine. Le besoin de moyens financiers complémentaires pour assumer la modernisation des anciennes colonies a poussé les Français des années 1960 à proposer une « Eurafrique » qui serait un vaste marché eurafricain. Ainsi, à la confluence des arguments politiques et économiques de l'influence française se trouve la question du poids budgétaire qui pèse dorénavant la politique de coopération à destination des anciennes colonies. L'Europe constitue alors une opportunité pour la France. Cet opportunisme d'alors se retrouve dans les conséquences de ces choix : « *la France partageait les coûts économiques mais pas l'influence politique sur l'Afrique* » (Claeys, in Arts et Dickson, 2004). De ce fait, on considère que la France a adopté une posture réaliste en souhaitant à la fois préserver ses intérêts, tout en s'impliquant dans a construction d'une politique communautaire de coopération au développement. Claeys nous permet de mieux cerner les fondements

[89] Voir aussi Delphin, 1992. *Partenariat ou paternalisme ? Les relations Communauté européenne – ACP dans le cadre de la mise en œuvre de la convention de Lomé*, Thèse en vue de l'obtention du diplôme d'Etudes Administratives Européennes Approfondies, Bruges : Collège d'Europe. Delphin postule que cette re-bilatéralisation serait due au clientélisme ou au paternalisme.

intergouvernementaux ou, du moins, nationaux, de la politique communautaire de développement. Son analyse des canaux ou des flux ayant fait émerger une politique communautaire nous aide à préciser également les fondements des relations de pouvoir entre les acteurs européens dans ce domaine.

Ainsi, la constitution progressive d'une politique communautaire de développement tient plus, à l'origine, à des enjeux nationaux de pouvoir et d'influence qu'à une volonté politique européenne de rationaliser l'aide et d'améliorer son efficacité. Le Fonds européen de développement, qui était, jusqu'à très récemment, le principal instrument de la politique communautaire de coopération au développement, illustre cette logique, sinon ambiguë, du moins ambivalente, et constitue un marqueur important de l'empreinte des États membres sur le contexte d'émergence d'une politique de la Communauté européenne. Celle-ci devient progressivement un acteur majeur de la zone caribéenne, où elle se présente comme un nouveau bailleur de fonds pour les pays en développement, distinct des États membres, sur le fond et sur la forme. Son émancipation vis-à-vis de ces derniers ne se fait que progressivement. Avant tout, elle met en place un système politique particulier, au centre duquel se mêlent à la fois une volonté de syncrétisme des actions nationales et une instrumentalisation des jeux de pouvoir naissant entre les acteurs européens.

B. L'amorce d'une logique communautaire spécifique.

Dès les débuts de la politique communautaire de coopération au développement, la géographie de l'aide a reflété l'agrégation des zones de partenariat des premiers États membres de la CEE d'alors. En effet, les intérêts communs des États membres ont très tôt été mis en avant, notamment en regroupant une grande partie des pays en développement avec lesquels les États membres ont développé des relations bilatérales.

La géographie des partenariats de la Communauté européenne traduit donc l'étendue agrégée des relations des États membres de l'Union européenne, ce qui traduit,

pour certains, « *l'ombre de l'empire* » (Mayall, *in* Smith, Hill, 2005[90]). C'est ce que souligne de manière significative la mise en place d'un groupe de pays ACP, d'autant que ces derniers se sont longtemps retrouvés en haut d'une « *pyramide des privilèges* »[91], les partenariats avec les pays méditerranéens et avec d'autres pays en développement éligibles aux préférences généralisées étant relégués au second plan. De plus, ce partenariat issu de la décolonisation a durablement suscité des critiques quant au caractère néo-colonial des actions mises en place par la Communauté[92]. Les caractéristiques des États ACP en général, et caribéens en particulier, répondent à la définition et aux critères couramment admis de pays en développement. À ces caractéristiques s'ajoutent des éléments socio-historiques issues des relations séculaires euro-caribéennes. Il s'agit à la fois d'anciennes colonies des États européens et de pays à faible niveau de revenu et dont les économies, petites et insulaires, sont particulièrement vulnérables. Cela implique une question de concentration de l'aide[93] : étant donnée la grande diversité des situations de développement, la nature des actions à mener se pose régulièrement. Sur le plan des ressources allouées et du financement de la coopération au développement, il semble que la Communauté instrumentalise les outils créés par les États membres pour autonomiser son cadre d'action. Comme nous venons de le voir, ces derniers utilisent souvent la Communauté européenne pour appuyer leurs intérêts nationaux pour certaines régions ou certains pays du Sud. Par ailleurs, la création d'un fonds intergouvernemental, à l'origine de la politique communautaire de coopération, crée une dynamique commune, et dépasse l'idée de l'assemblage des cadres nationaux de coopération au développement. De même, en ce qui concerne la définition d'une aire géographique communautaire, les premiers traits d'une stratégie communautaire se dessinent peu à peu. Elle vise à englober l'ensemble des zones respectives des États membres. Elle répond en effet plutôt à une logique de syncrétisme[94] des politiques

[90] Mayall, James. « The Shadow of Empire : The EU and the Former Colonial World », *in* Smith et Hill (2005)

[91] Voir Mishilari, P. ; Robert, A. ; Stevens, C. and Wetan, A. (1981) « the Pyramid of Privilege » in Stevens, C. *EEC and the Third World : a Survey*. Londres, Hodder and Stoughton.

[92] Par exemple, en 1999, Carl B. Greenidge, secrétaire général du groupe des États ACP, s'interroge sur un possible « *retour au colonialisme* » (Lister, 1999).

[93] La question de la concentration de l'aide est un aspect important de la construction du référentiel communautaire, sur lequel nous reviendrons dans le Chapitre 2.

[94] Définition extraite du dictionnaire TLFI « Mélange, fusion d'éléments de plusieurs cultures ou de différents systèmes sociaux » sur le site :

nationales des États membres. C'est bien à un mélange de différents systèmes de pensées et de représentations que la politique communautaire de coopération au développement s'apparente.

Enfin, l'apparition de la Communauté comme un acteur à part entière suscite deux types de réactions de la part des États membres : un renforcement des intérêts nationaux ou l'avènement d'une logique européenne. Dès lors, la question est de savoir si la consolidation et l'autonomisation d'une politique communautaire autonome créent, entre les acteurs européens, une réelle coopération ou si, au contraire, elles alimentent une certaine compétition entre eux. En somme, nous cherchons à savoir si la politique communautaire de coopération au développement permet de faire émerger des intérêts réciproques, ou des intérêts concurrents. L'étude de la Caraïbe permet de comprendre comment la Communauté européenne se construit en tant qu'acteur, et comment elle crée les conditions de son action : en somme, comment son autonomie émerge (1). Plus encore, la construction d'une politique communautaire de coopération au développement agit comme un révélateur, sinon des tensions, du moins des rapports de force existant entre les acteurs de l'Union européenne (2).

1. L'aire communautaire d'influence dans la Caraïbe : un syncrétisme européen ?

Dans la Caraïbe, les aires d'influence européenne semblent se superposer : des aires propres à chacun des États membres confirment leurs relations historiques avec la région, à côté desquelles se construit progressivement une aire communautaire. Bien que les États membres soient très impliqués dans la construction de partenariat européano-caribéens, la politique communautaire ne s'apparente pas pour autant à « *la somme de ses parties* » (Gonzalez, Hoffmann, 1999 : 38). La construction de cette dernière est certes liée aux relations antérieurement tissés par les États membres de l'Union Européenne, mais elle s'en est progressivement départie pour mettre en place un référentiel autonome, qui passe par la définition d'un cadre géographique propre. Cette coopération s'exerce à différents niveaux, et avec différentes catégories de territoires caribéens. L'aire d'influence de la Communauté est beaucoup plus large que

http://atilf.atilf.fr/dendien/scripts/tlfiv5/advanced.exe?8;s=1938603330;

les aires respectives des États membres : tant sur le plan des pays éligibles au fonds européen de développement, que sur le plan de la représentation de la Commission dans la région.

Différents types de partenariats pour une aire communautaire élargie de coopération au développement.

Dans un premier temps, il s'agit de préciser la définition communautaire de l'aire caribéenne, qui se veut à la fois englobante et très encadrée. En effet, nous avons vu que chacun des pays de l'UE entretiennent déjà des relations historiques avec des pays de la région. La Communauté se greffe progressivement à ces partenariats, et se distingue progressivement des États membres par des partenariats ciblés, en fonction des statuts des pays partenaires. Cependant, afin de différencier son action, mais aussi de lui donner une teinte plus globale et cohérente, la Communauté européenne inscrit ses relations avec la Caraïbe dans un contexte régional plus large.

La diversité des statuts des pays caribéens aux yeux des États membres de l'UE a été reprise et organisée par la Communauté européenne afin de rationaliser les relations transatlantiques au titre de la coopération au développement. Deux niveaux sont mis en avant : les Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM) et les pays caribéens du groupe ACP. Les premiers sont des territoires non-indépendants qui connaissent un régime particulier d'association[95] à l'organisation, et non un statut de région ultrapériphérique comme les DFA[96], dans la mesure où ils n'appartiennent pas au territoire communautaire. À ce titre, ils bénéficient quasiment des mêmes instruments que ceux des pays du groupe ACP. Les objectifs de l'Union Européenne pour les PTOM sont également sensiblement les mêmes que ceux de la coopération avec les pays ACP : réduction, prévention et, à terme, éradication de la pauvreté ; développement durable ; intégration progressive dans l'économie régionale et mondiale. À un autre niveau,

[95] Voir la décision 2001/822/CE du Conseil, du 27 novembre 2001, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne, et la page Web consacrée au sujet sur le site Europa : http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/r12301.htm.

[96] Le statut de région ultra-périphérique s'inscrit dans le cadre de la politique régionale de la Communauté européenne (reconnu en 1997, avec la rédaction de l'article 299 § 2 du Traité sur la CE suite à la ratification du Traité d'Amsterdam, qui en décrit les fondements statutaires), et non dans le cadre de sa politique de développement que nous étudions ici.

l'Union Européenne a conclu des accords de coopération avec des États indépendants : les États ACP de la Caraïbe. A cet effet, une stratégie régionale est progressivement pensée, mais ce sont d'abord des stratégies visant à institutionnaliser les relations entre l'organisation et chacun des États qui ont été élaborées, au niveau national. Un document stratégique régional a été rédigé et présente l'ensemble des priorités et des objectifs de l'Union Européenne dans le cadre de sa coopération avec la Caraïbe. Cette stratégie régionale s'applique au CARIFORUM, donc à seize pays : Antigua et Barbuda, les Bahamas, Barbade, Belize, Cuba, la Dominique, Grenade, le Guyana, Haïti, la Jamaïque, la République Dominicaine, Saint-Kitts et Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et les Grenadines, le Suriname et Trinidad-et-Tobago.

Par ailleurs, la Communauté inscrit ses relations avec la Caraïbe dans un contexte régional plus large, incluant une zone « Amérique latine et Caraïbes » (ALC). Il nous faut donc tenir compte de cet ensemble plus large, qui représente une population avoisinant le milliard d'habitants. Les Caraïbes font partie de ces relations politiques et économiques comprises dans le sigle ALC depuis les années 1970. L'objectif de ce partenariat est de discuter et de négocier un grand nombre de domaines tels que le dialogue politique, le partenariat économique, à un niveau de décision exclusivement gouvernemental[97]. Pour ce faire, des sommets sont organisés régulièrement et contribuent à la consolidation d'un partenariat stratégique entre les deux régions. Un certain nombre d'objectifs généraux sont énoncés et précisés à chaque tenue d'un sommet intergouvernemental. La coopération dans ce contexte est essentiellement politique et vise à conserver une certaine cohérence d'action au niveau régional. L'objectif principal de cohésion sociale a été affiché lors du III^{ème} sommet Union européenne – Amérique Latine Caraïbes, réuni à Guadalajara le 28 mai 2004, et qui a été l'occasion du lancement d'une « initiative pour la cohésion sociale », destinée à réduire la fracture sociale et à lutter contre la pauvreté dans les pays bénéficiaires de l'aide de l'Union européenne. En 2005, une communication de la Commission européenne[98] vient parachever et orienter les priorités de ce partenariat, en

[97] Et non pas en incluant la société civile, comme cela est le cas des relations ACP – UE ; nous y reviendrons dans le chapitre 2.

[98] Commission européenne (2005), *Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine*, 8 décembre [COM (2005) 636], qui complète la précédente : Commission européenne (1999).

institutionnalisant les actions engagées au profit de l'Amérique latine. Ces dernières visent entre autres à améliorer le dialogue politique (matérialisé par des sommets des chefs d'État réguliers), stimuler les échanges économiques et commerciaux, intégrer les dimensions sociales et environnementales aux échanges. Les États caribéens sont destinataires de cette communication, qui dessine les contours de l'action communautaire dans la région Amérique latine et Caraïbes. Cette stratégie globale est complétée par une stratégie précisée à l'égard des pays caribéens. Sous l'impulsion de Poul Nielson, alors membre de la Commission en charge du développement et de l'aide humanitaire, une stratégie est élaborée en 2002 afin d'inscrire les relations ACP – UE dans un cadre sous-régional cohérent pour et propre à la Caraïbe. La Commission met alors l'accent sur la volonté de s'engager sur le chemin d'un développement durable, au travers de la lutte contre la pauvreté et de l'intégration de ces pays dans l'économie mondiale et le commerce international. Dans le contexte de la signature du nouvel accord de Cotonou, les relations entre l'Union européenne et la région caribéenne sont ainsi institutionnalisées, les institutions de ce partenariat sont clarifiées, et les objectifs en sont revisités, au profit d'un développement axé sur les échanges économiques et commerciaux. Enfin, en complément de ces stratégies gigognes, la Commission adopte en 2006 une communication[99] visant à définir le cadre des futures relations Union européenne – Caraïbe dans les domaines politique, économique et du développement. Cette stratégie précise le cadre des relations ACP – UE, mais l'élargit également, afin de consolider un partenariat de région à région. Ce sont ainsi à la fois des « *valeurs communes* » et une « *certaine vision du futur* » qui sont mises en avant, autour des problématiques de réduction, prévention et, à terme, éradication de la pauvreté ; développement durable ; intégration progressive dans l'économie régionale et mondiale.

Progressivement se construit une vision régionale de la coopération au développement de l'Union européenne dans la Caraïbe. Consolider le partenariat de l'Union européenne avec la région caribéenne à travers des objectifs régionaux clairs constitue à nos yeux une porte d'entrée, une première étape sur la voie de

Union européenne Amérique latine Caraïbe. Une progression commune. Luxembourg, Office des publications officielles.

[99] Commission européenne (2006c). *EU-Caribbean Partnership for Growth, Stability and Development*, 2 mars 2006 [COM (2006) 86].

l'autonomisation de l'UE en tant qu'acteur de la coopération au développement. La seconde étape a trait à l'organisation administrative de la présence européenne dans la Caraïbe. Les représentations de la Commission se multiplient progressivement, au point de couvrir désormais la totalité de la région caribéenne.

Des représentations de la Commission dans l'ensemble du bassin caribéen.

La compétence communautaire dans la région s'exerce en second lieu à travers la présence de représentants dans les pays partenaires du bassin caribéen. Les délégations de la Commission sont le pendant non diplomatique des représentations consulaires des États membres et se répartissent en sous-régions à travers la Caraïbe. Sur le terrain, ces délégations sont responsables de la mise en œuvre de la politique communautaire dans la région qui leur est impartie. Elles dépendent hiérarchiquement de la Commission, et doivent servir et défendre les intérêts de l'Union Européenne dans le monde. Dans les pays en développement, les délégations sont plus spécifiquement chargées de l'application de la politique d'assistance de l'Union Européenne. Elles dépendent donc de la Direction générale (DG) Développement de la Commission, et pas de la DG Relations extérieures comme c'est le cas pour les autres pays partenaires de la CE[100]. Ce relais sur le terrain permet, selon la Commission, de rendre l'aide au développement plus rapide et plus efficace, mais lui permet surtout d'avoir un contact direct avec les pays partenaires, et donc de gagner en autonomie vis-à-vis des États membres déjà présents sur place. Dans la Caraïbe, les délégations sont assez nombreuses, et elles s'étendent à la fois aux pays membres des accords ACP-UE, mais également aux pays d'Amérique Centrale. La Communauté fait donc preuve d'une représentation extensive au sein de la Caraïbe, comprise au sens large d'ensemble des terres insulaires et continentales entourant le bassin de la Mer des Caraïbes. D'un point de vue organisationnel, la mise en place des délégations a nécessité des regroupements entre différents pays. L'Amérique centrale connaît deux délégations : une est responsable du Nicaragua, du Salvador, du Honduras, du Guatemala et du Costa Rica et est située au Guatemala, l'autre est responsable du Costa Rica et de Panama et est localisée au Costa

[100] Ce qui est le cas des pays d'Amérique latine par exemple.

Rica. Pour la Caraïbe insulaire, la logique de répartition géographique par sous-ensembles vaut de la même manière : une délégation située à la Barbade est compétente pour la Caraïbe orientale et la Barbade, une autre délégation régionale, implantée à Georgetown, au Guyana, s'occupe des relations avec le Guyana, le Suriname, Trinidad et Tobago, Aruba et les Antilles Néerlandaises ; une dernière délégation, établie à Kingston est compétente pour la Jamaïque, Belize, les Bahamas, les îles Caïmans et Turks et Caïcos. Deux autres délégations sont plus spécifiques : l'une est basée à Port-au-Prince pour s'occuper de la politique avec Haïti, et l'autre à Saint-Domingue pour les projets avec la République dominicaine et Cuba. Progressivement, la présence de la Communauté dans la région lui permet de former une sorte de réseau de représentation des instances européennes, ce qui doit faciliter les échanges entre les pays, et la coopération entre les deux régions.

Les délégations de la Commission européenne sont donc des instances de coopération, mais elles visent aussi à formaliser les relations extérieures de l'Union Européenne sur le terrain. En englobant l'ensemble des territoires caribéens, la zone d'influence de la Communauté européenne témoigne d'une volonté de syncrétisme des aires d'influence européenne. Bien que les délégations aient des compétences différentes des ambassades des États membres, une concurrence pourrait animer des conflits d'intérêts entre l'ensemble des acteurs européens. La différence fondamentale entre les délégations et les ambassades réside dans le caractère apolitique des fondements des premières. Conçues comme des outils de préparation et de gestion de l'aide sur le terrain, elles n'ont aucune vocation diplomatique. Cela a deux effets. D'une part, les délégations de la Commission ne remettent pas en cause a priori la souveraineté des États membres. D'autre part, elles apparaissent souvent comme un arbitre entre bailleurs de fonds. Sur le terrain, la Commission prend ainsi une dimension particulière, en mettant en place les prémisses d'un rôle de coordinateur. De même, si le rôle des États membres et leur présence dans la zone caribéenne ne sont pas remis en cause, l'impact et la visibilité de leurs actions pourraient être minorés. Sur le plan institutionnel, la présence en nombre des délégations européennes a ainsi invité à modifier la répartition des représentations nationales des États membres. Ainsi, la délégation en Jamaïque a eu pour conséquence la disparition du service de coopération et d'action culturelle français. De même, l'action institutionnelle allemande de

coopération passe désormais par l'Union européenne et ses représentants en Jamaïque. En revanche, l'organisation institutionnelle de la présence britannique en Jamaïque n'a pas été particulièrement chamboulée. Le cas de l'OECS est également intéressant, puisque le service de coopération et d'action culturelle, basé à Castries, sur l'île de Sainte-Lucie, a perduré et n'a pas disparu depuis la mise en place d'une délégation européenne. La proximité de Sainte-Lucie avec les territoires français de Martinique et Guadeloupe n'y est sans doute pas étrangère. Ces deux exemples montrent à la fois la force des intérêts nationaux et la logique européenne émergeante, au fur et à mesure que la présence communautaire dans la Caraïbe s'organise.

Ainsi que nous venons de l'évoquer, l'organisation géographique de la Communauté européenne sur le terrain illustre certains des questionnements de notre travail. D'une part, pour gagner son autonomie en tant qu'acteur de la coopération au développement, la Communauté européenne déploie progressivement une véritable stratégie sur le terrain pour organiser sa présence de manière extensive. D'autre part, étant donné sa nature syncrétique, voire globalisante, la stratégie communautaire pourrait faire l'objet de réactions, voire de résistance, de la part des États membres de l'Union européenne, qui entretiennent des relations historiquement ancrées avec les pays de la Caraïbe. Par ailleurs, les années 1990 sont marquées par « *une remise en cause du sens et de la nature de l'aide communautaire* » (Anglade, 2000 : 28). Prôné par les accords ACP-UE, le dialogue politique est sur le point d'être renforcé pour accorder à la Communauté européenne une place centrale (Commission, 1999). De même, les relations économiques et commerciales avec l'Union européenne sont en croissance constante avec la Caraïbe, et les priorités sont en passe de se recentrer sur quelques produits agricoles (riz, bananes, sucre principalement). L'ensemble de ces éléments représente autant de facteurs permettant d'expliquer et de contextualiser l'émergence de conflits d'intérêts entre les États membres et la Communauté européenne.

2. *L'émergence de conflits d'intérêts entre les États membres et la Communauté européenne ?*

En étant présents sur un même terrain, la Caraïbe, les acteurs européens entrent dans une démarche de concurrence, ou du moins de compétition quant au sens, à la nature et aux objectifs de l'aide au développement. La politique communautaire qui se construit parallèlement à la subsistance des politiques nationales fait émerger des rapports de force entre la Communauté européenne et les États membres et traduit ainsi les relations de pouvoir qui animent ce processus. Ils s'expriment principalement à deux niveaux. D'une part, certains États membres peuvent faire et font parfois pression sur la Communauté afin qu'elle consacre une plus grande partie de son aide aux pays à faible revenu avec lesquels ils entretiennent des liens particulièrement étroits. De même, la question de la définition et des objectifs du développement fait souvent débat. C'est donc dans un premier temps sur les priorités à donner à la politique de développement que les relations entre les États membres et la Communauté européenne vont achopper (1). D'autre part, des divergences d'intérêts et d'opinions interviennent entre eux au sujet de la nature d'une politique communautaire. Jusqu'où peut ou doit aller l'intégration européenne dans le domaine de la coopération au développement ? Selon leurs histoires, selon leurs cultures politiques respectives, les États membres n'ont pas le même rapport à la construction européenne et ne se font pas la même idée de l'Europe politique. Ils défendent ainsi des points de vue parfois concurrents sur la portée d'une politique publique communautaire (2).

Des conflits d'intérêts sur les priorités de la politique de développement.

Les États membres, s'ils ont des zones d'influence distinctes, s'organisent eux-mêmes peu à peu autour de deux stratégies alternatives : un repli sur leurs intérêts nationaux, ou une logique de cohésion européenne[101]. Ces deux stratégies ne sont ni absolues ni figées. À l'exception du cas de l'Allemagne, qui semble privilégier une approche européenne de la coopération au développement dans la Caraïbe, les stratégies des États membres sont alternativement activées selon les territoires, selon les acteurs,

[101] voir Chapitre I – Section I – A.

et selon les priorités en jeu.

Une étude des données sectorielles permet également de valider cette évolution et ces questionnements. Ainsi, l'Allemagne et la France ont des zones d'influence distinctes l'une de l'autre, mais convergent de façon croissante vers des objectifs, des domaines et des moyens d'intervention similaires en matière de coopération au développement. Parallèlement, la Communauté européenne réforme sa gestion de l'aide extérieure. À la fin des années 1990, alors que la Communauté européenne s'oriente peu à peu vers une stratégie axée principalement sur la réduction de la pauvreté, les stratégies et objectifs de la coopération au développement varient selon les États membres (Cox, Healey, Koening, 1997). Ainsi, la France intègre la réduction de la pauvreté parmi un ensemble de six objectifs, et la pauvreté est perçue comme un syndrome de sous-développement. L'Allemagne privilégie l'amélioration des situations économiques et sociales des pays en développement dont elle est partenaire, et élabore progressivement une distinction entre les pays souffrant d'une pauvreté extrême et les pays pauvres. Les Pays-Bas, quant à eux, ont pour principal but de réduire la pauvreté de manière durable, en se focalisant sur les pays les plus pauvres. Le Royaume-Uni, enfin, publie un *White paper* en 1997 qui érige l'élimination de la pauvreté comme priorité de son programme d'aide, et tente de consolider la cohérence de cette approche de manière transversale, en l'intégrant à ses politiques commerciale et agricole ainsi qu'à sa politique d'environnement.

Selon les États membres, le concept diffère légèrement. Certains emploient exclusivement le terme de coopération, d'autres celui de développement, d'autres encore utilisent les deux termes. Cette distinction terminologique traduit des réalités et des conceptions différentes selon les États. Les débats au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE reflètent assez bien les débats d'intérêts qui émergent progressivement au sein de l'Union européenne quant aux secteurs du développement à mettre en exergue. En effet, des débats sur les priorités du développement font apparaître des moyens différents à mettre en œuvre dans le cadre des politiques européennes de développement. Le bien-être économique peut être atteint en se concentrant sur la réduction de l'extrême pauvreté ; le développement social peut être favorisé par une stratégie touchant aux domaines de l'enseignement, de l'égalité des sexes, des soins élémentaires de santé et de planification familiale ; la durabilité de

l'environnement passe enfin par la remise en l'état de l'environnement et par la mise en place de stratégies nationales de durabilité environnementale. Il conviendra de nous interroger sur la signification de la conception communautaire de coopération au développement : que révèle-t-elle ? Quelle réalité englobe-t-elle ?

À ces questions liées directement au secteur du développement s'ajoutent celles reliées à l'histoire des États membres, qui ont progressivement noué des relations avec les pays partenaires. De manière globale, les intérêts britanniques et français se rejoignent quand il s'agit de défendre les relations avec leurs anciennes colonies. L'Allemagne, quant à elle, se focalise plutôt sur les pays d'Europe centrale et orientale. Dans la Caraïbe, la France et le Royaume-Uni entendent conserver leur influence séculaire respective, qu'elle soit diplomatique, culturelle ou encore économique, tandis que l'Allemagne est souvent alliée à la France dans des projets de coopération. Ainsi, cette dernière n'exprime pas directement ses intérêts, qui rejoignent pourtant ceux de la Communauté européenne : une plus grande rationalité de l'allocation de l'aide et un pragmatisme accru de la mise en œuvre de la politique de développement. La présence allemande, plus discrète et plus variée (quant à sa forme), paraît plus désintéressée que celles de la France et du Royaume-Uni. De même, la présence de la Communauté bénéficie d'un a priori favorable, tant elle représente une logique de développement « *décomplexée* », qui n'est pas liée à un passé de colonisateur. Ainsi, la perception des pays en développement est importante dans la compréhension de l'évolution des mécanismes de prise de décision. Face aux intérêts des États membres, l'intégration des Objectifs du millénaire pour le développement par la Communauté européenne tente de mettre en perspective l'ensemble de ces stratégies, en les englobant dans un référentiel plus large. Nous y reviendrons. De manière plus globale, l'intitulé même de la politique communautaire *ad hoc* représente une tentative de conciliation de certains de ces intérêts. La coopération au développement permet en effet de mettre en place un processus plus large, mais aussi de tenir compte de la variété des situations et des engagements de chaque pays en faveur des pays en développement.

Des conflits d'intérêts sur la nature de la politique communautaire : jusqu'où peut aller l'intégration européenne ?

Sur le plan de la construction européenne, les années 1990 sont marquées par un niveau croissant d'intégration et de communautarisation des politiques publiques, qui ôte une part de souveraineté aux États membres et accroît le pouvoir décisionnel de la Communauté. La coopération au développement est un exemple pertinent de l'exercice du principe de subsidiarité entre ces deux niveaux de décisions. Nous avons vu jusque-là que chacun des pays mène une politique nationale de coopération au développement, avec un processus d'élaboration et une mise en œuvre qui leur sont propres, et qui est basée sur des principes et des fondements de dimension nationale. Chacune des politiques évolue et se construit en permanence, notamment au contact de l'expérience des autres États membres et des organisations internationales. Depuis la fin des années 1990, c'est l'avènement d'une politique communautaire de coopération au développement qui représente le plus gros facteur de changement pour les États membres, ce qui nécessite de revenir sur leur place dans la construction européenne.

Les politiques européennes des États membres oscillent entre deux logiques : certains apparaissent comme des moteurs de la construction et de l'intégration européennes (France et Allemagne), alors que d'autres plaident ouvertement en faveur d'un renforcement de la coopération intergouvernementale (Royaume-Uni). Néanmoins, certains particularismes historiques sont remarquables et permettent de mieux comprendre les évolutions actuelles des comportements des États membres au sein de l'Union européenne. Les décideurs français ont tendance à avoir une idée de l'Europe qui serait un « *amplificateur du pouvoir français* » et ont utilisé l'Union européenne comme un moyen de réaliser des objectifs que la France, seule, ne pouvait pas atteindre (Compston, 2004[102] : 22). Par exemple, le niveau européen est utilisé pour renforcer les intérêts français dans les zones du monde où son influence est limitée ou se réduit. En outre, la France encourage généralement au développement de l'action extérieure de l'Union européenne afin d'atteindre « *l'Europe Puissance* » (ibid.). Du côté allemand, Conrad Adenauer incluait le soutien à l'intégration européenne dans sa *Westpolitik*, ce qui a progressivement permis à l'Allemagne de s'insérer dans le bloc occidental pendant la guerre froide. Le poids de l'Allemagne dans le processus de prise de décision est

[102] Compston, Hugh (2004). *Handbook of public policy in Europe : Britain, France and Germany*. New York, Palgrave.

politiquement très important. Depuis les années 1990, la place de l'Allemagne a considérablement évolué au sein de la Communauté européenne. En effet, l'influence allemande a crû au sein du processus de prise de décision. Ceci est le résultat combiné de défis internes, mais aussi de la diversité accrue au sein de l'organisation européenne (Smith M., 2005 : 276).

Sur le plan plus spécifique de la coopération au développement, les situations particulières des États membres se déclinent d'une manière sensiblement identique. La France a eu une influence considérable sur la construction de la politique communautaire de développement, au travers notamment de son instrument principal de financement (le FED[103]). Mais de plus en plus, c'est le modèle anglo-saxon qui tend à s'imposer, quant à la manière de penser le développement. La rationalisation de l'aide, les instruments de coopération technique et financière, la compétitivité et le régionalisme deviennent des expressions d'un langage commun[104]. Cela crée des tensions, cela fait émerger les conflits d'intérêts entre les différents acteurs, qui sont porteurs de stratégies variées. L'exemple de la convention de Lomé permet de mieux comprendre la manière dont la Commission a tenté de dépasser ces conflits, ou de les contourner, en introduisant un nouveau concept : la coopération au développement. Le choix entre coopération et développement a en effet été opéré pendant les négociations de l'accord de Lomé, à partir de 1973. Les négociations de 1978-1979 pour la reconduite de cet accord ont été déterminantes, puisque c'est à ce moment que les notions d'égalité et d'interdépendance ont commencé à disparaître du référentiel et des discours, pour introduire de nouvelles dimensions dans les relations Nord-Sud. C'est également à ce moment que la Commission a accru son influence sur le développement et a affirmé son rôle politique dans la prise de décision.

États membres vs. Communauté européenne dans le processus de prise de décision : une question de pouvoir ?

Cette évolution pose la question du pouvoir au sein du processus de prise de

[103] Voir chapitre 1 – Section I – A – 3.

[104] La présence de directeurs allemands qui se succèdent à la DG Développement de la Commission est sans doute une des explications de cette évolution.

décision. Le pouvoir, selon Foucault, est le fruit d'une relation, et induit nécessairement la question de la résistance (Foucault, 1976 : 95). Ici, le pouvoir de la Communauté européenne s'exprime dans la relation qui l'unit aux États membres, qui sont enclins à résister face au renforcement des prérogatives et des intérêts communautaires. En effet, garante de l'intérêt communautaire, la Communauté tend à affirmer ses politiques publiques, notamment dans le domaine de la coopération au développement. Orbie met justement en avant les conflits qui existent ou émergent entre les États membres dans le processus de prise de décision (Orbie, 2003). Analysant la politique communautaire de développement sous l'angle de son identité internationale, il pointe du doigt les progrès effectués en matière décisionnelle pour trouver une position commune. Néanmoins, il ne fait qu'évoquer les conflits entre les États membres, qui pourraient, selon lui, bloquer le processus d'intégration dans le secteur du développement. Notre propos va plutôt se concentrer sur les conséquences de ces conflits sur la politique communautaire et sur la gouvernance du développement au sein de l'Union européenne. En effet, après avoir identifié les lieux de la tension entre les États membres et la Communauté européenne, nous souhaitons étudier les mécanismes mis en place pour contourner ces poches de résistance.

C'est bien la question des interactions entre eux que nous posons ici. À quelle réalité répondent-elles ? Quel est leur impact sur le développement ? La Communauté européenne a-t-elle « *toute chance de faire triompher au sein d'une relation sociale sa propre volonté, même contre des résistances* » (Weber, 1971 : 56)[105] ? Comment la Communauté européenne construit-elle une stratégie pour exercer son pouvoir ? La problématique des conflits d'intérêts, au cœur de la relation de pouvoir, peut être expliquée et conceptualisée de différentes manières. D'un point de vue philosophique, Hume et Bentham affirmaient que les relations à autrui étaient motivées par la satisfaction d'un profit personnel, qui incitait l'individu à adopter une stratégie en ce sens. En sociologie, Dahl a admis que, dans le cadre d'une relation de pouvoir aux intérêts divergents (ou simplement différents), le pouvoir ou l'influence d'un individu pouvait s'exercer sans qu'aucune résistance visible ou manifeste ne s'oppose à l'adoption d'une décision (Dahl, 1969). Bachrach et Baratz, quant à eux, estiment que le

[105] Il s'agit ici de la définition du pouvoir selon Weber.

pouvoir se manifeste à la fois dans les décisions concrètes, qui permettent de trouver un compromis à un conflit d'intérêts, mais aussi dans la capacité qu'a un individu ou un groupe à poser des barrières face à l'émergence d'un conflit (Bachrach et Baratz, 1975). Plus encore, dans sa quête de contournement des conflits d'intérêts, la Communauté élabore une stratégie visant à modeler les attentes des États membres, en fabriquant un consensus autour de la question de la coopération au développement (Lukes, 1982). Cette modélisation théorique du pouvoir de la Communauté permet de dessiner progressivement les étapes de la construction de la stratégie communautaire visant *in fine*, non pas simplement à s'autonomiser en tant qu'acteur de la coopération au développement, mais également à harmoniser les politiques européennes de développement vis-à-vis des pays partenaires du Sud.

En tant que construit politique, le référentiel communautaire s'inspire pour partie de l'existant au sein des États membres, mais s'inscrit dans une logique auto-déterminée, propre, voire spécifique. La volonté d'une plus grande concentration de l'aide et la réduction du nombre des priorités qui en découle en sont les marqueurs les plus prégnants. Cependant, la compréhension de l'autonomisation de l'acteur et de la politique communautaire de coopération au développement, passe par une démarche complémentaire. Du fait de l'existant avec lequel la Communauté ne veut pas entrer en conflit, quel champ d'action lui reste-t-il ? En effet, la concentration de l'aide semble constituer une des « *valeurs ajoutées* » de la Communauté européenne, mais on ne peut réduire son action à ce principe. Afin d'appuyer notre démarche compréhensive, la question de la légitimité[106] de l'action communautaire semble être pertinente. Elle fait d'abord référence à une dimension historique : l'histoire européenne se rapporte essentiellement à l'histoire de la guerre, et la construction européenne constitue une rupture dans ce processus, comme un moyen de limiter le risque. Elle fait également référence à une dimension géopolitique : la légitimité de l'action européenne pourrait être discutée par les États membres et se joue donc sur un terrain distinct, dans un

[106] Sur la construction de la légitimité, voir Mabileau, *in* Grawitz, Leca, 1985. Plus spécifiquement, la légitimation de l'action européenne peut être étudiée sous différents angles, comme par le prisme des opinions publiques (Belot, Céline, « L'action internationale de l'Union européenne et sa légitimation par les opinions publiques », *In* Petiteville, Helly : 2005).

nouvel espace, en construction. Les motivations de l'action communautaire doivent, particulièrement en matière internationale, se cantonner à des domaines qui ne menacent pas les fonctions régaliennes de l'État. Enfin, la question de la légitimité de l'action communautaire contient une dimension identitaire : les politiques communautaires représentent un moyen de renforcer la citoyenneté et de faire émerger une identité européenne[107]. Le processus de légitimation de l'action communautaire paraît d'autant plus problématique que le système d'acteurs de la coopération au développement est complexe et riche. Ainsi, pour se positionner en tant qu'acteur autonome, la Communauté européenne a dû progressivement construire un référentiel qui se distingue de celui de ses partenaires. Pourtant, depuis la fin des années 1990, au niveau international, la coopération au développement semble être un domaine consensuel : la représentation du problème est en voie de stabilisation, les organisations internationales ayant fait de la lutte contre la pauvreté l'objectif central. Notre étude de l'insertion de la Communauté européenne sur la scène internationale nous permet ainsi de préciser la nature des conflits d'intérêts que nous venons d'évoquer. En se positionnant sur l'échiquier international, la Communauté va à la fois révéler les jeux de pouvoir internes à l'Union européenne, et peu à peu s'autonomiser, et ainsi consolider sa propre stratégie. Notre travail s'attachera donc à travers ce détour par la scène internationale, à dégager les éléments permettant de comprendre en quoi la stratégie communautaire se construit d'abord autour de l'acceptation et de la reprise d'un consensus international qui engage par ailleurs les États membres.

[107] D'ailleurs, les institutions communautaires ont déjà organisé deux enquêtes afin de confronter la politique communautaire à l'opinion publique. Deux sondages « Eurobaromètre » ont ainsi été réalisés en 2007 et 2009 afin de mieux connaître les « *perceptions* » des Européens vis-à-vis de la politique communautaire de coopération au développement. Selon nous, et malgré les limites méthodologiques parfois avérées que présentent ces sondages, ils montrent néanmoins l'intérêt que portent les institutions communautaires à cette légitimité identitaire. Au-delà des résultats de ces sondages, favorables en grande partie à l'action communautaire, que le public semble lui témoigner, c'est l'usage qui en est fait par la Commission européenne, notamment, afin de légitimer son action et de trouver un soutien populaire à ses interventions en matière de coopération au développement. Sur la légitimation de l'action de l'Union européenne par les opinions publiques, voir Belot, Céline (2005), *op. cit.*

Section II. LA COMMUNAUTE EUROPEENNE ET LES ÉTATS MEMBRES AU MIROIR DE LA SCENE INTERNATIONALE : DE NOUVEAUX LIEUX DE TENSION ?

Le contexte international participe à la construction communautaire du problème de la coopération au développement, ainsi qu'à l'évolution de son référentiel sectoriel. L'un des effets négatifs engendrés par la mondialisation a été le creusement d'un fossé entre les pays du Nord et les pays du Sud, quant au « niveau » de leur développement. La coopération Nord / Sud s'est peu à peu imposée, notamment depuis les vagues de décolonisation de l'après-guerre. Les actions de coopération au développement ont ensuite progressivement pris la forme d'une politique à part entière, menée parfois distinctement par bon nombre d'organisations internationales. Dans ce domaine, les acteurs sont nombreux et variés. Les organisations internationales représentent un point de comparaison qui nous permettra de situer l'action de la Communauté européenne sur l'échiquier multilatéral. Elles constituent également des partenaires de l'Union Européenne dans le secteur de la coopération au développement.

De nombreuses organisations intergouvernementales font partie de cette architecture institutionnelle internationale ayant pour objectif de réduire la pauvreté dans les pays en développement : la Banque mondiale, le Fonds Monétaire International, le système des Nations Unies en sont quelques exemples. Parmi elles, l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économiques (OCDE), et particulièrement son Comité d'Aide au Développement, sont un des piliers de la coopération au développement depuis une trentaine d'années. Certains États membres de l'Union européenne, ainsi que la Commission européenne elle-même, participent aux travaux du CAD[108]. L'OCDE fait figure de pivot dans le système de décision international, puisqu'elle réalise des études, évalue les politiques et élabore des standards qui s'imposent peu à peu à l'ensemble des acteurs de la coopération au développement. Au-delà de l'impact de certaines organisations internationales sur le

[108] Créé en 1960 par la CEE, quelques États membres européens, le Canada et les États-Unis, le groupement d'assistance pour le développement (GAD) devient le Comité d'aide pour le développement (CAD) lors de l'entrée en activité de l'OCDE, en octobre 1961 (OCDE, 2006), et sous l'égide de laquelle il fonctionnera désormais.

référentiel de la Communauté européenne, nous pouvons ainsi comprendre l'influence de ces dernières et de leurs conceptions sur celle de la Communauté européenne. Les interactions entre elles permettent également à la Communauté de se situer sur le terrain international. Alors que d'autres organisations internationales, à vocation régionale ou universelle, avec un caractère général ou spécialisé[109], ont éprouvé différents cadres d'action en matière de coopération au développement, la Communauté européenne s'inscrit à la fois dans la continuité de ces actions (la réduction de la pauvreté devient le point central), mais se place également en rupture par rapport à certaines pratiques. Elle passe ainsi subtilement d'un multilatéralisme éprouvé et menacé à un bilatéralisme d'un nouveau genre.

La question de la légitimation de l'action communautaire dans un secteur dominé par les États membres est liée à celle du positionnement de l'acteur sur le champ politique international de la coopération au développement. En effet, en participant aux grands rendez-vous de la coopération au développement sur la scène internationale, la Communauté européenne affirme son rôle d'acteur et gagne progressivement une certaine autonomie vis-à-vis des États membres. Ainsi, c'est une légitimation par l'extérieur qu'elle privilégie dans un premier temps pour asseoir son rôle d'acteur de la coopération au développement. Les engagements internationaux pris dans le cadre d'accords et autres conférences tendent à améliorer l'efficacité et l'impact de l'aide au développement, et peuvent apparaître comme une contrainte qui pèse sur les référentiels nationaux. Au-delà de son concours à la consolidation d'un socle de priorités et d'objectifs pour la coopération communautaire au développement, la participation de la Communauté européenne aux échanges internationaux dans ce domaine contribue également à révéler les lieux de tension et points de résistance des États membres vis-à-vis de la volonté de la Commission de renforcer l'intégration européenne. Cependant, ils semblent être instrumentalisés par la Communauté européenne qui utilise le contexte international consensuel comme ressource, pour se positionner sur la scène européenne. En déconstruisant le processus de légitimation de la Communauté européenne comme acteur international, nous pouvons identifier certains de ses ressorts, et ainsi mieux

[109] Pour une typologie des organisations internationales, voir la théorie des relations internationales, et particulièrement, en droit international, le champ d'étude des organisations intergouvernementales ; pour une synthèse, voir notamment Smouts, 1995.

comprendre les mécanismes qui contribuent à son autonomisation. Partant des politiques internationales dans le secteur du développement, notre grille de lecture de ce processus se présente en deux temps. La Communauté européenne doit d'abord s'intégrer politiquement comme un acteur à part entière de la coopération au développement. En s'immisçant sur la scène internationale, elle conquiert progressivement son statut d'acteur international, ce qui lui confère une légitimité en tant qu'acteur (A). De manière complémentaire, l'inscription à l'agenda communautaire de questions et de concepts faisant l'objet de débats internationaux lui permet de légitimer son action. En s'appropriant le cadre stratégique international reconnu et admis par les États membres, la Communauté l'instrumentalise afin de renforcer son poids en tant qu'acteur de la coopération au développement vis-à-vis de ses partenaires nationaux européens (B).

A. L'intrusion de la Communauté européenne sur la scène internationale : un acteur de plus ?

La coopération au développement a évolué sur trois plans différents : la conception que les acteurs en ont, les objectifs qu'ils se fixent et les pratiques qu'ils mettent en œuvre. Ainsi, deux lectures de l'empreinte internationale de l'action communautaire se complètent. D'un côté, une lecture institutionnelle nous montre que de l'échec des programmes d'ajustement structurel des institutions de Bretton Woods, aux Objectifs du Millénaire pour le Développement du système onusien, le cadre cognitif international a évolué, et un consensus international s'est progressivement consolidé autour de la question de la lutte contre la pauvreté. D'un autre côté, une lecture plus historico-économique nous apporte des éléments complémentaires d'analyse. À la mondialisation des échanges commerciaux qui s'est généralisée dans les années 1990, la Communauté européenne oppose très tôt des cadres régionalisés d'action en matière de coopération au développement. Sa valeur ajoutée se situe peut-être là, dans la mise en place de partenariats bilatéraux d'un nouveau genre : ils ne sont plus seulement binationaux, mais ils deviennent birégionaux, ce qui fait de la Communauté européenne un acteur à part entière sur le terrain de la coopération au

développement. Ainsi, le processus de légitimation de la Communauté européenne en tant qu'acteur du développement se caractérise par trois éléments principaux. D'une part, il pose la question de l'identité internationale de la CE, dont la clarification introduit de nouvelles problématiques en termes d'action publique (1). D'autre part, la participation de la CE aux débats internationaux sur l'aide au développement apparaît désormais comme un acquis, et contribue en même temps à la clarification de son identité internationale (2). Enfin, la légitimation de la CE sur la scène internationale passe par l'acceptation du double processus de mondialisation et de régionalisation, au sein duquel la CE va se faire une place aisément (3).

1. Un préalable : élucider la question de l'identité internationale de l'Europe.

« *Acteur international d'un genre particulier* » (La Serre, 2005 : 23), l'Union européenne a longtemps souffert d'un problème d'identité sur le plan international. La variété de ses actions et de ses acteurs fait d'elle « *un acteur fragmenté* » (Knodt, Princen, 2003). Sur un plan institutionnel, ce « *système d'action extérieure* » (Petiteville, 2005) pose le défi de la cohérence entre les piliers, mais aussi de la cohérence entre les différents champs politiques des relations extérieures. La structuration des compétences internationales de l'organisation européenne a représenté un passage obligé pour clarifier son rôle d'acteur à dimension mondiale. Ainsi, le Traité de Maastricht, en créant une structure en piliers, a contribué à cette clarification. D'un côté, les États membres sont les seuls à avoir la main en matière de sécurité et de défense ; c'est pourquoi la coopération intergouvernementale est le seul mode de décision à permettre la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune, tout comme celle d'une politique européenne de sécurité et de défense[110]. D'un autre côté, c'est la méthode communautaire qui préside à la réalisation d'actions en matière de relations extérieures, de commerce extérieur, de développement et d'aide humanitaire, plaçant ainsi les institutions communautaires au sommet du système de prise de décision[111]. Comme nous l'avons déjà précisé, la subsistance des politiques

[110] Respectivement titres V et VI du Traité sur l'Union européenne.

[111] Respectivement, ce sont les directions générales RELEX, TRADE, DEV et ECHO de la Commission européenne qui sont compétentes pour ces questions.

nationales de coopération au développement à côté de la politique communautaire en construction suggère la possibilité de conflits d'intérêts, ou du moins, d'un défaut de cohérence des actions européennes de coopération au développement[112]. La multiplicité et la diversité des acteurs européens de la coopération au développement posent ainsi la question de la représentation sur la scène internationale ainsi que sur la scène européenne.

Une certaine confusion entre l'Union européenne et la Communauté européenne a pu perdurer depuis la reconnaissance juridique de la politique de coopération au développement de la Communauté, en 1992, et jusqu'en décembre 2009[113]. Cette ambigüité est liée, dès le départ, à une double compétence en matière de coopération au développement, attribuée aux États et à la Communauté par les Traités. Ainsi, le Traité instituant l'Union européenne[114] inaugure les objectifs de la politique de coopération au développement. L'article 11 de ce Traité introduit la « promotion de la coopération internationale » comme objectif de la politique étrangère et de sécurité commune. Mais c'est dans le Traité instituant une Communauté européenne que les compétences et objectifs en matière de coopération au développement sont précisément exposés. Introduite comme politique de la Communauté (article 3), la coopération au développement fait l'objet du titre XX du présent Traité (articles 177 à 180), où sont présentées les conditions de l'action de la Communauté. Il est préalablement rappelé que l'action de la Communauté « *est complémentaire de celles qui sont menées par les États membres* », avant de présenter les domaines dans lesquels son intervention sera favorisée[115].

---

[112] Bien que le Traité de Maastricht, en reconnaissant la compétence communautaire en matière de coopération au développement, a aussi stipulé que cette compétence était complémentaire de celle des États membres et imposait un effort de coordination.

[113] La question de la personnalité juridique de l'Union européenne est désormais réglée. Depuis la mise en œuvre du Traité de Lisbonne et sous le régime juridique des Traité sur l'Union européenne et Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, cette dernière est la seule organisation européenne, et est dotée de la personnalité juridique.

[114] Signé à Maastricht en 1992 et modifié à Amsterdam puis Nice en 1997 et 2000.

[115] Nous reviendrons sur ces objectifs en présentant le référentiel communautaire de coopération au développement (Chapitre 2). Au titre de l'article 177 alinéa 1, les objectifs sont ainsi énoncés :

- *le développement économique et social durable des pays en développement, et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux*
- *l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale*

De plus, cette confusion est alimentée par le discours de la Commission européenne, qui met en avant l'Union européenne comme étant le premier bailleur mondial des pays en développement. En effet, Louis Michel le premier, en tant que Commissaire européen en charge du développement, a régulièrement mentionné la part européenne de l'aide mondiale au développement dans ses diverses communications et autres déclarations sur la politique de développement : « *56%, c'est la part européenne de l'aide mondiale au développement* » (Commission, 2005 : *politique de développement de l'UE*). C'est bien évidemment en prenant en compte l'agrégation des contributions nationales des États membres et de la contribution de la Communauté européenne que ces chiffres se révèlent exacts[116]. Au-delà de l'instrumentalisation de son aire géographique ou encore du poids économique[117] de l'Europe, la Commission exploite ici dans ses discours une confusion récurrente entre l'Union européenne et la Communauté européenne. Plus encore, cet exemple pose la question de l'identité internationale de l'Europe[118]. L'Union a une compétence limitée sur la scène internationale en tant qu'acteur de plein droit, à la différence de la Communauté. Néanmoins, c'est le rôle de l'Union européenne qui est souvent reconnu et visible, ce qui ne correspond pas forcément à la réalité juridique qui répartit leurs compétences respectives. Bien qu'elle ait pour objectif « *d'affirmer son identité sur la scène internationale* »[119], l'Union européenne n'a pas de personnalité juridique[120], et ne bénéficie donc d'aucune compétence sur la scène internationale en tant qu'acteur autonome. Elle ne peut être que le reflet de l'ensemble, ou encore l'expression de l'agrégation des politiques nationales et communautaire en matière de coopération au

- *la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.*

[116] Depuis la suppression de la Communauté et l'avènement d'une seule organisation, l'UE, cette confusion se révèle être bien plus importante dans les discours.

[117] Sur le rôle de l'Union européenne et de la Communauté européenne dans les négociations internationales commerciales, voir notamment Dür, Andreas ; Zimmermann, Hubert (2007). « Introduction : The EU in International Trade Negotiations », *Journal of the Common Market Studies*, vol. 35, n°4, 771-787.

[118] voir Smith, 2003. Objectifs de l'Europe ne sont pas nécessairement tournés vers l'extérieur, mais plutôt vers l'intérieur. « internal or global dynamics ? »

[119] Traité sur l'Union européenne, Article 2 alinéa 2.

[120] Depuis sa création en 1992 par le Traité de Maastricht, jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'Union européenne est une organisation internationale classique de coopération entre États. Le Traité de Lisbonne, par contre, entré en vigueur le 1er décembre 2009, supprime la Communauté européenne et confère la personnalité juridique à la seule Union européenne qui devient un acteur politique à part entière.

développement dans le monde. Parallèlement, ce sont bien la Communauté européenne, et particulièrement la Commission, qui bénéficient d'un rôle croissant sur la scène internationale. Sur le plan interne, la compétence internationale au sein de la Communauté est à la fois dévolue au Conseil de l'Union européenne et à la Commission, chacun dans un cadre très précis, déterminé par les Traités. Sur le plan extérieur, par contre, la représentation politique de l'Union européenne demeure ambiguë. Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne[121], il existait différents organes de représentation. Le Haut Représentant à la politique étrangère et de sécurité commune apparaît comme le porte-voix du Conseil[122], donc de l'assemblée des États membres, avec toutes les limites que cela implique en termes de visibilité dans un domaine où les vingt-sept États membres n'accordent que rarement leurs violons autour d'une stratégie voire d'un discours communs. Dans le même temps, différentes personnalités européennes sont en poste en tant que Commissaire en charge des domaines affiliés aux directions générales précédemment évoquées. De même, les délégations de l'Union européenne sont les représentations administratives, mais aussi parfois politiques de la Commission. Leurs responsabilités varient cependant selon les pays et selon les périodes entre des priorités axées sur le développement ou sur les échanges commerciaux. Cette question pose un réel problème de répartition des compétences et de leadership technique et politique sur le terrain, c'est pourquoi nous serons amenés à l'approfondir[123].

Ici, nous soulignons la prégnance de la question de la représentation politique, puisqu'elle donne une visibilité plus ou moins grande à la cohérence de l'action européenne. De plus, cela nous amène à préciser la qualification de l'acteur européen, puisqu'il va s'agir de définir l'individu ou le groupe qui représente politiquement la Communauté européenne. Nous dépassons donc la question (juridique) de la

[121] Le Traité de Lisbonne simplifie en effet la question de la représentation en institutionnalisant un « haut représentant aux affaires étrangères », qui représente l'Union européenne, qui devient la seule organisation européenne, et à qui la personnalité juridique est désormais conférée. Il ne s'agit donc plus de multiplier les représentants de l'Union européenne en matière internationale, mais de donner un visage unique à une politique internationale européenne en construction. En outre, un service diplomatique européen est mis en place.

[122] Depuis 1999, le poste de Secrétaire général du Conseil et Haut Représentant à la PESC était occupé par Javier Solana.

[123] Voir chapitre 3.

compétence pour envisager celles de la représentation et de la légitimité de l'acteur. A cet égard, il convient de notre que, si la Commission européenne n'apparaît pas encore sur la scène internationale avec la même légitimité qu'un acteur souverain, son champ d'action s'accroit de façon régulière dans les matières internationales et, avec lui, sa légitimité aux yeux de ses partenaires. Ainsi, sa participation active aux débats internationaux lui confère progressivement une place à part entière. En somme, la Commission va progressivement intégrer les engagements pris et les objectifs fixés lors de conférences mondiales à son discours. Ces derniers ayant été validés par les États membres, participant à ces mêmes organisations internationales, ils vont indirectement contribuer à, d'une part, garantir la place de la Commission européenne sur la scène internationale et, d'autre part, poser les jalons d'un référentiel communautaire consolidé et autonomisé.

2. *Une conquête : la participation aux débats internationaux sur l'aide au développement.*

Sur les plans juridiques et politiques, la Commission représente la Communauté européenne sur la scène internationale[124]. D'une part, elle détient un mandat pour négocier les accords commerciaux internationaux au nom de l'Union européenne dans le cadre multilatéral de l'Organisation mondiale du commerce, mais aussi dans le cadre régional des accords de partenariat économique avec les pays en développement du groupe ACP, par exemple. D'autre part, elle siège à présent dans de nombreuses organisations internationales, au même titre que les États membres, et à leurs côtés. De ce fait, la visibilité de la Communauté européenne est accrue par la présence de la Commission dans les grands rendez-vous internationaux consacrés à l'aide au

[124] Depuis la mise en œuvre du Traité de Lisbonne (articles 15-2 et 18 du Traité sur l'Union européenne), la représentation de l'UE au niveau international a été simplifiée par la mise en place d'un Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de défense. Ce poste, actuellement occupé par Catherine Ashton, fusionne les précédentes fonctions de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, de Commissaire chargé des relations extérieures, et de président du Conseil de l'Union européenne dans sa formation « Affaires étrangères ». Ainsi, le nouveau titulaire du poste de Haut représentant, qui s'appuie sur le nouveau Service européen pour l'action extérieure, est désormais élu par le Conseil européen à la majorité qualifiée mais ne dépend plus organiquement du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne. En effet, il est à présent Vice-président de la Commission européenne et a une légitimité démocratique plus importante, dans la mesure où la désignation du titulaire du poste doit être confirmée par un vote au Parlement européen

développement. Néanmoins, cette visibilité accrue a-t-elle un impact quant à son autonomie d'action ? Le rôle et la participation de la Commission aux débats internationaux dans ce domaine sont en effet beaucoup discutés. Les États membres étant eux mêmes représentés à ces tables de négociations, ils représentent et portent leurs couleurs nationales, au détriment sans doute d'une visibilité européenne claire (voir Telo, Magnette, Remacle, 2002 : 134). Beaucoup d'acteurs considèrent, comme Jaap de Zwaan, que la « *Commission est le représentant naturel de l'organisation (avant et après Lisbonne) dans les réunions internationales* »[125]. Pour lui, ce n'est pas le Président du Conseil européen.

L'observation du réel invite à nuancer et à relativiser le caractère radical de ces deux approches. D'un côté, depuis le milieu des années 1990, la Commission européenne a conquis une place croissante en tant qu'acteur au sein de l'échiquier décisionnel international. Partie à des accords internationaux depuis de plus nombreuses années, elle adhère désormais à différentes organisations internationales. Elle est donc membre de l'Organisation (FAO), mais aussi du Comité d'aide au développement de l'OCDE. De l'autre, on observe de façon croissante une volonté de certains États membres de faire apparaître les couleurs européennes lors de grands rendez-vous internationaux. Dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne en 2008, par exemple, la France a tenu à parvenir à un accord préalable au sein de l'UE avant de se rendre à la table du sommet d'Accra sur le financement de l'aide. S'il apparaît bénéfique en termes de visibilité et de cohérence de l'action européenne, cet exemple est néanmoins révélateur de la persistance d'une certaine confusion des rôles quant à la représentation de l'Union européenne auprès des organisations internationales. De plus, cet exemple illustre le processus d'autonomisation de la CE comme acteur, qui se révèlerait paradoxal. La Commission donne une impression de confrontation régulière avec les États membres afin de siéger dans les organisations internationales en charge des questions de développement. Dans le même temps, les États membres tendraient à utiliser l'espace public européen comme opportunité pour faire entendre une voix européenne dans les débats internationaux[126]. Ainsi, la présence d'acteurs européens en

[125] Propos entendus lors de la Conférence organisée à l'IFRI en juin 2008.

[126] L'exemple cité précédemment n'est pas isolé. Lors de la conférence de Copenhague, en décembre 2009, les États membres concouraient à la mise en œuvre d'une stratégie européenne commune en vue

nombre dans les instances internationales se double d'une présence européenne adoptant une approche proactive, qui se fait force de proposition. Cette dernière crée une sorte d'émulation entre les acteurs européens, que l'on pourrait assimiler à un effet d'entrainement, une sorte de *Spill over* d'une nouvelle nature. Plus la Commission européenne intervient et fait des propositions dans le cadre de ces enceintes de débat et de prise de décision, plus les États membres veulent concourir au processus.

Cependant, il n'existe toujours pas une seule politique européenne de coopération au développement, commune à l'ensemble des États membres, mais bien une politique communautaire, distincte des politiques nationales. Ainsi, alors que la question du mandat juridique et de la compétence administrative à agir ne devrait pas faire débat, c'est sur le plan de la représentation politique qu'une stratégie communautaire se met progressivement en place. Comment cette stratégie se construit-elle ? Quels en sont les objectifs ? Et surtout, en quoi la compréhension de la stratégie communautaire nous permet-elle de mieux saisir la nature de l'acteur en construction ? La démarche de la Communauté en tant que nouvel acteur de la coopération au développement reflète les hésitations liées à son positionnement sur la scène internationale. En effet, la Communauté européenne constitue-t-elle un acteur multilatéral de plus, ou s'offre-t-elle progressivement le statut de bailleur de fonds bilatéral, au même titre que ses partenaires européens ? A-t-elle d'abord confirmé son rôle d'observateur, avant de se construire un rôle de coordinateur des politiques publiques de coopération au développement ? Si, de prime abord, elle ne semble pas avoir le caractère plénier et autonome des autres donateurs de l'aide publique au développement[127], la réalité observée montre qu'elle tend à agir « *comme une entité unique dans ses fonctions extérieures* » (Pocar, *in* Cannizzaro, 2002 : 3), notamment en raison de son « *poids économique, commercial, mais aussi de ses patrimoines social et culturel* » (Telo, *in* Magnette, Remacle, 2002 : 132). En instrumentalisant sa position sur la scène internationale, la Communauté affirme ainsi son potentiel en tant qu'acteur bilatéral de l'aide au développement. Néanmoins, c'est d'abord et progressivement en tant qu'acteur

d'obtenir un texte contraignant visant entre autres à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à contribuer à la mise en place d'énergies propres dans les pays du Sud.

[127] Cela a trait principalement aux modes de financement de l'aide publique au développement en provenance de l'UE. Nous y reviendrons dans la section suivante et dans le chapitre 2.

régional qu'elle affirme sa position d'acteur de la coopération au développement. Dans son domaine, elle peut en effet faire valoir son savoir-faire et son expérience auprès des pays en développement. Il s'agit d'une fenêtre d'opportunité que la CE saisit pour affirmer son rôle en tant qu'acteur autonome.

3. La régionalisation de l'aide : le commerce comme moyen principal.

Le phénomène de mondialisation influence le cadre cognitif et normatif de la coopération au développement. D'un côté, elle représente un moyen de tentative de règlement d'une partie des disparités issues du processus de décolonisation. D'un autre, elle accroît ces disparités en plaçant le commerce au cœur des problématiques de développement. Or, placer le commerce au cœur d'une politique de coopération au développement pose un problème en termes d'accès au développement, puisque les structures macroéconomiques des pays en développement ne correspondent pas toujours aux exigences des marchés actuels, mondialisés. C'est ce que pointe du doigt le Consensus de Monterrey. Ce dernier illustre, en son point 7, la question d'un rééquilibrage nécessaire des profits issus de la mondialisation, qui « offre des perspectives et crée des problèmes ». Le processus continu de mondialisation que nous connaissons depuis la fin de la seconde guerre mondiale a en effet entraîné de grands changements dans la gouvernance de la coopération au développement. Certains auteurs vont jusqu'à rendre la seule mondialisation responsable de l'augmentation des inégalités et de la pauvreté[128]. D'autres apparentent les effets de ce processus à une « *question de gouvernance* » (c'est le cas de James K. Galbraith). La mondialisation des échanges commerciaux fonctionne d'après un corpus juridique international et/ou régional très précis, dont l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est chargée de vérifier la bonne application. La mondialisation a également accentué un grand nombre de déséquilibres, dont l'aide au développement doit ou devrait palier certains effets. D'aucuns ont parfois fustigé les évolutions liées au phénomène de mondialisation, dans la mesure où cette dernière a creusé le fossé entre pays pauvres et pays riches, entre le Sud et le Nord. Mais si on laisse de côté les aspects politiques des changements

[128] Lire, à ce sujet, les écrits de Robert Wade.

provoqués par ce processus, il semble qu'il induise néanmoins un certain nombre de transformations très précises en terme de programmes de développement : sur la forme, par la manière de faire du développement ; et sur le fond, à travers la manière de penser désormais le développement. Les règles de l'OMC ont considérablement modifié les relations entre les États, et ainsi la façon dont l'aide est octroyée par les États et les organisations internationales, et particulièrement par l'Union européenne. Si l'aide bilatérale ou multilatérale publique ne semble pas être touchée directement, il s'agit pourtant de remettre en cause, entre autres, l'un des fondements de la politique communautaire de développement depuis les années 1950, ce qui a donné naissance à une nouvelle forme de régionalisation. L'accord de Cotonou, sur lequel nous reviendrons plus en détail dans le chapitre suivant, est un des résultats de cette évolution et de l'adaptation nécessaire du référentiel communautaire au référentiel global.

Commerce et développement : une relation ancienne

Concrètement, l'avènement d'une régionalisation des relations fondées sur le libre-échange a-t-elle fait évoluer la conception de la coopération ? Les processus de mondialisation et de régionalisation posent effectivement la question de la définition du développement. Les échanges commerciaux sont presque dogmatiquement reconnus comme étant « *la seule source extérieure importante de financement du développement* » (Consensus de Monterrey, 2002, point 27). Dans ce texte également, les États signataires s'engagent à « *renforcer le rôle des accords régionaux et sous-régionaux et des zones de libre-échange dans le cadre du système commercial multilatéral en vue d'en édifier un meilleur au niveau mondial* ». La tendance est donc à la régionalisation des activités de développement, pour agir au plus près des pays destinataires de l'aide[129]. Avec Bouveresse, nous remarquons cependant le caractère ancien de la relation entre commerce et développement (Bouveresse, 1990). Dès 1948, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) est signé par 23 États pour favoriser le développement du commerce entre eux par le biais d'interdiction(s)

[129] Le processus de décentralisation n'est cependant pas récent. Dans les années 1960, une résolution des Nations Unies sur la « décentralisation des activités de l'ONU » vise par exemple au renforcement des commissions économiques régionales (1709).

des contingents et des subventions et par l'abaissement des droits de douane. Dans les années 1960, le slogan « *Trade not aid* »[130] apparaît. La question a été posée dès 1961 par l'ONU et a donné lieu à de premiers débats sur le « *commerce international comme principal instrument du développement économique* » (résolution 1707). Les revendications des pays du Sud en faveur d'une nouvelle division internationale du travail ont été l'argument principal de création de la CNUCED. Peu à peu, la non-réciprocité puis les préférences généralisées ont été reconnues (respectivement en 1964[131] et 1968[132]).

Ce système a cependant évolué depuis les années 1960. En 2004, la onzième Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED XI), qui s'est tenue à São Paulo, avait pour objectif de travailler sur la « *cohérence entre les stratégies nationales de développement et les processus économiques mondiaux pour la croissance et le développement* ». Cette conférence a donné naissance à un « *Consensus de São Paulo* », qui entend remettre en cause certains des principes adoptés par les institutions financières internationales pour mettre en œuvre le consensus de Washington. En voulant placer l'idée des « *marges de manœuvre nationales* » au cœur des politiques internationales de développement, la CNUCED XI rappelle que le commerce doit être au service du développement, mais aussi que la libéralisation financière ne doit être envisagée que comme un soutien à l'effort de renforcement des capacités productives.

Des débats théoriques et idéologiques sur la relation commerce – développement.

Sur le plan théorique également, la question est ancienne[133] et on observe une

[130] Dans le cadre de la Communauté européenne, il faudra attendre le prédécesseur de Louis Michel, Paul Nielsen, ancien commissaire en charge du développement, pour accepter et rendre publique la conjugaison « commerce plus aide ».

[131] Ajout de nouvelles dispositions en ce sens à la Partie IV de l'Accord du GATT, sous la pression de la première CNUCED, en 1964.

[132] Résolution adoptée en 1968 à New Dehli, lors de la deuxième CNUCED.

[133] Sur la relation entre le développement et le commerce, voir, parmi une littérature abondante :

Henning, Christoph (2007). « Poverty and Free Trade. », *Blackwell Encyclopedia of Sociology* ; Bueno de Mesquita, Bruce ; Smith, Alastair (2007). « Foreign Aid and Policy Concessions », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, 251-284 ; Levi, Margaret ; Linton, April (2003). « Fair Trade: A Cup at a Time? », *Politics & Society*, vol. 31, 407-432 ; Trépant, Inès (2008). « Pays émergents et nouvel équilibre des

relation de fait historique entre commerce et développement. Les entreprises et sociétés internationales sont depuis longtemps sur le terrain du développement : des conventions bilatérales d'investissement, des codifications nationales, les investissements directs étrangers (IDE) et d'autres formes contractuelles permettent aux entreprises des pays développés d'investir voire de s'installer dans les pays en développement (Bouveresse, 1990 : 125). Ces exemples confortent certains dans l'idée selon laquelle le profit permet de combattre un niveau de développement jugé insuffisant. Mais cela demeure une question idéologique faisant l'objet de débats constants. Plus récemment, la question de la relation entre aide au développement et commerce a été approfondie et modélisée par des économistes[134] à partir de questions qui permettent de comprendre la manière dont les donateurs utilisaient l'aide « *pour augmenter leurs échanges commerciaux avec les bénéficiaires (l'aide mène au commerce)* », mais aussi de questionner la façon dont le commerce déterminait « *les décisions des donateurs concernant l'aide (le commerce mène à l'aide)* » (Osei, Morrissey, Lloyd, 2004 : 354). Sur la deuxième question, s'agissant de savoir si les échanges commerciaux pouvaient mener à une augmentation du niveau de développement, ils montrent que les effets du niveau des échanges commerciaux ne semblent pas « *affecter de manière significative* » le niveau de développement des pays bénéficiaires de l'aide.

Si cette relation entre commerce et développement est ancienne, c'est l'intensification des échanges et son impact sur la conception du développement et sur les actions de coopération au développement qui vont retenir notre attention. Sur un plan théorique, certains économistes préconisent des solutions keynésiennes. C'est le cas de James K. Galbraith, qui pense que l'atténuation des disparités Nord-Sud passe inévitablement par une « *solution keynésienne. Cela requiert toutefois une structure de gouvernance à l'échelle internationale pour assurer une expansion équilibrée des*

forces », *Courrier hebdomadaire*, n°1991-1992, 6-54 ; Minoiu, Camelia ; Reddy, Sanjay G. (2009). « Development aid and economic growth: A positive long-run relation », *The Quarterly Review of Economics and Finance*, octobre (doi:10.1016/j.qref.2009.10.004) ; Round, Jeffery I. ; Odedokunb, Matthew (2004). « Aid effort and its déterminants », *International Review of Economics and Finance*, vol. 13, 293-309 ; Kraay, Aart ; Raddatz, Claudio (2007). « Poverty traps, aid, and growth », *Journal of Development Economics*, vol. 82, n°2, 315-347 ; Karacaovali, Baybars ; Limão, Nuno (2008). « The clash of liberalizations: Preferential vs. multilateral trade liberalization in the European Union », *Journal of International Economics*, vol. 74, n°2, 299-327 ;

[134] Voir Osei, Robert ; Morrissey, Oliver ; Lloyd, Tim (2004). « The nature of Aid and Trade Relationships », *The European Journal of Development Research*, vol. 16, n°2, 354-374.

économies du monde, en particulier des pays en développement ». Si Keynes a été l'architecte du système de Bretton Woods dans les années 1940, ces dernières ont considérablement évolué depuis. Selon Galbraith, des institutions régionalisées représentent une solution au problème. « *Ce dont nous avons besoin, c'est de bâtir des institutions régionales plus petites que les institutions internationales et représentant les intérêts des pays membres* ». C'est bien là une question de gouvernance qu'il pointe du doigt, soulignant les déficits démocratiques du fonctionnement actuel des institutions internationales de régulation des échanges commerciaux et financiers. La question de la gouvernance nationale est également maintes fois pointée du doigt. En effet, d'après de nombreux théoriciens, mais aussi de nombreux praticiens du développement, le lien entre commerce et institution est indissociable de la question de la réussite du processus de régionalisation. L'Agence française de développement (AFD), par exemple, analyse régulièrement les évolutions contemporaines de la question de la pauvreté, et met en avant les effets de « bonnes institutions sur le commerce et sur le développement des États ». Cela semble impliquer, au moins la nécessaire création d'institutions paritaires de discussions, incluant les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires de l'aide, au plus des « *institutions [nationales] régulant les marchés du travail* ». De manière générale, il existe désormais un consensus qui fait évoluer les questions et conceptions du développement, notamment dans le sens d'un renforcement des capacités institutionnelles des pays en développement[135].

Régionaliser ou mondialiser autrement : le positionnement de la CE.

Le Consensus de Monterrey, qui fait désormais autorité en tant que « *feuille de route* » des politiques de développement au niveau international, a repris l'idée de la régionalisation et précisé son rôle, qui serait donc de « *renforcer le rôle des accords régionaux et sous-régionaux et des zones de libre-échange dans le cadre du système commercial multilatéral en vue d'en édifier un meilleur au niveau mondial* »[136]. On le voit à travers la définition des objectifs de ce processus : la régionalisation représente une autre manière d'encadrer la globalisation, par la mise en place, au niveau régional,

[135] Pour de plus longs développements sur cette question, voir notamment les écrits de Dani Rodrik.
[136] Point 32 du Consensus de Monterrey.

de règles et d'institutions spécifiques. Cela devrait également représenter un cadre par l'intermédiaire duquel les pays en développement seraient impliqués de manière croissante dans les négociations commerciales internationales et dans le marché économique mondial.

En ce sens, le processus de régionalisation est le reflet de la mondialisation, à une autre échelle, et encourage donc l'intégration régionale[137]. Pour reprendre les termes de M.-C. Smouts, l'intégration régionale[138] peut être définie comme « *un processus par lequel la régularité et l'intensité des interactions entre certains États et entre certaines sociétés s'accroissent, permettant la constitution d'une communauté de sécurité, d'une interdépendance économique accrue, d'une identité partagée favorisant, dans une aire géographique particulière, le développement d'actions collectives institutionnalisées pouvant aller jusqu'à l'unification politique* » (Smouts, Battistella, Vennesson, 2003). S'ils sont géographiquement et méthodologiquement distincts, les processus de régionalisation et de mondialisation ne sont pas pour autant différents quant à l'objectif principal de ces recompositions de la scène internationale. En effet, la mondialisation et la régionalisation trouvent leur fondement dans le principe de libéralisation des échanges commerciaux. D'aucuns reconnaissent d'ailleurs au commerce international le rôle de « *moteur de la croissance et du développement* » (Consensus de Monterrey, points 26 et 27)[139]. En 2000, la Commission a identifié le commerce comme l'une des

[137] Voir, en annexe 3, la carte « les regroupements régionaux », *Source : ONU, Rapport 2009, Objectifs du Millénaire pour le Développement, New York, 2009*.

[138] Voir également sur l'intégration régionale : Bergstrand, Jeffrey H. ; Estevadeordal, Antoni ; Evenett, Simon J. (2008). « The Sequencing of Regional Economic Integration », *World Economy*, vol. 31, n°1, 1-4. Baldwin, Richard E. (2008). « Sequencing and Depth of Regional Economic Integration : Lessons for the Americas from Europe », *World Economy*, vol. 31, n°1, 5-30. Baldwin, Richard E. (2006). « Multilateralising Regionalism : Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade », *The World Economy*, vol. 29, n°11, 1451-1518. Doctor, Mahrukh (2007). « Why bother with inter-regionalism ? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement », *Journal of the Common Market Studies*, vol. 45, n°2, 281-314. Dabène, Olivier (1998). « L'intégration régionale dans les Amériques. Economie politique de la convergence », *Etudes du CERI*, n°45. Pasquier, Romain ; Perron, Catherine (2008). « Régionalisations et régionalismes dans une Europe élargie : les enjeux d'une comparaison Est-Ouest », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 39, n°3, 5-18. Santander, Sebastian (2001). « Entre globalisation et régionalisme : la stratégie de coopération inter-régionale Union européenne – Mercosur », *Annuaire français des Relations internationales*, vol. 2, 524-535. Estevadeordal, Antoni ; Fouquin, Michel ; Vodusek, Ziga (2007). « The new regionalism : an introduction », *Economie internationale*, vol. 1, n° 109, 5-7. Giordano, Paolo (2003). « L'alliance stratégique entre l'Union européenne et l'Amérique latine dans le cadre du système commercial multilatéral », *Problèmes d'Amérique latine*, n°51.

[139] Nous approfondirons cette question dans le paragraphe suivant, et particulièrement la question de l'articulation du commerce et du développement dans le cadre de ces processus.

priorités de sa politique de développement. Cette position a été légitimée et renforcée par les conférences de Monterrey et de Johannesburg de 2002, et a permis à la Commission d'adopter une nouvelle stratégie visant à considérer le commerce comme une solution à la croissance et à la réduction de la pauvreté. De plus, sur le plan de l'assistance aux pays en développement, la Communauté a mis en place une plateforme d'exportation pour les PED[140] afin de faciliter la mise en œuvre de cette évolution.

Dans le cadre de ces évolutions de la manière de penser les échanges entre pays en développement et bailleurs de fonds, la Communauté européenne trouve ainsi progressivement une place légitime, en tant qu'organisation régionale. De même, le paradigme du commerce au service du développement permet à la Communauté européenne de se positionner au mieux sur la scène de la coopération au développement, puisqu'elle bénéficie d'une expertise et d'une expérience certaine en la matière. Pour la Communauté européenne, plus qu'une conception idéologique fermée du développement, le commerce représente dans les faits une manne financière potentiellement importante qui complète les sources habituelles, traditionnelles, de financement du développement dont l'aide publique au développement est le principal exemple. Il semble que cette évolution est confirmée par la prise en compte des objectifs définis au niveau international dans la construction d'un cadre stratégique communautaire autonome de la coopération au développement. Ainsi, en agissant comme un « bon élève », la Communauté tend à renforcer la légitimité de son action, non plus seulement aux yeux de ses partenaires internationaux, mais aussi aux yeux de ses partenaires européens. En inscrivant à l'agenda communautaire certains des défis internationaux, comme le fait de repenser le financement du développement, c'est un nouveau « *champ* »[141] politique de la coopération communautaire au développement qui émerge peu à peu.

[140] EU's Export Helpdesk for developing countries.

[141] Au sens de Bourdieu, qui parle de « champs » sociaux, spécialisés dans une activité sociale donnée. Doté d'une autonomie relative, le champ politique émergent de la coopération au développement au sein de l'UE invite ainsi à penser ce secteur de l'action publique en termes de lutte et de conflit. Chaque champ, organisé selon une logique et une spécificité propres, suppose des interactions qui le structurent en fonction des ressources de chacun des acteurs. Compris comme un espace social, chaque acteur s'y positionne et élabore des stratégies afin de mettre en valeur ses propres intérêts. Voir Bourdieu, Pierre (2000). *Propos sur le champ politique*. Paris, Presses universitaires de Lyon.

B. L'inscription à l'agenda communautaire de la rationalisation des politiques de développement : OMD, efficacité et financement.

La question du financement de l'aide est complexe et porte avec elle les notions de cohérence et d'efficacité. Apparaissant comme une institution de compromis, l'OCDE a porté cette réflexion sur l'aide au développement. Comme nous l'avons vu précédemment, l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE), et particulièrement son Comité pour l'aide au développement (CAD) ont conquis une place et un rôle croissants dans la préparation, l'élaboration et la coordination de politiques de développement. Minoritaire en nombre au plan international et principalement européenne dans sa composition, l'OCDE a progressivement construit une conception plus axée sur le développement que sur les échanges commerciaux, offrant ainsi une autre perspective aux définitions du problème. De plus, l'organisation internationale a développé une série d'outils statistiques qui semblent renouveler la manière de faire du développement. Ce cadre international tend à modifier l'aide au développement à la fois sur le plan de ses objectifs (1) et de ses modes de financement (2). Ces évolutions récentes sont importantes pour expliquer notre démarche, puisqu'elles ont été reprises par la Communauté européenne, qui en a fait le socle de sa stratégie. En inscrivant à l'agenda communautaire la rationalisation des politiques de développement, la CE entend en effet mieux légitimer son action au niveau européen (3).

1. Se conformer à la rationalisation internationale de l'aide : la lutte contre la pauvreté comme objectif global, les Objectifs du Millénaire pour le Développement comme moyen principal.

Au niveau international, le choix de l'OCDE comme institution centrale traduit une rationalisation des priorités de la coopération du développement, et matérialise un glissement des objectifs en faveur des pays en voie de développement sur le fond, mais

aussi, symboliquement, sur la manière de gérer le développement au niveau international. Les programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale, largement critiqués par de nombreux partenaires (en développement et développés), ont été interprétés comme un constat de l'échec de politiques décidées par les donateurs, avec un manque de coordination avec les pays en développement. Le passage de témoin au système des Nations Unies et à l'OCDE constitue ainsi un révélateur d'une évolution de la répartition des pouvoirs en matière de prise de décision pour ces programmes internationaux au profit d'une plus grande coopération entre pays bailleurs de fonds et pays destinataires de l'aide. Sur le fond, la Déclaration du Millénaire constitue la nouvelle stratégie admise par l'ensemble des acteurs, et traduit la mise en place de nouvelles priorités, recentrées autour de huit objectifs principaux.

Le consensus international est relatif et surtout évolutif sur les questions de développement. Comme nous l'avons déjà évoqué, les paradigmes de l'aide évoluent de manière cyclique. Un consensus obsolète s'éteint, un nouveau consensus voit le jour, c'est ce que montrent très bien O. Charnoz et J.-M. Severino[142]. Nous remarquons également qu'à chaque consensus correspond une organisation internationale dominante. Ainsi, si les institutions de Bretton Woods ont longtemps dominé l'espace des débats sur l'action publique en matière de développement, elles n'en ont pas moins été fortement critiquées.

Depuis le début des années 2000, un nouveau consensus international semble avoir été trouvé autour d'un plus petit dénominateur commun : l'urgence de lutter contre la pauvreté. Un ensemble de huit objectifs a ainsi été formulé dans le cadre des Nations Unies, dans la déclaration du Millénaire. Ils devraient être atteints d'ici 2015 pour « *réduire la pauvreté extrême dans le monde* ». Cet objectif central de développement pour les pays les plus pauvres de la planète, réduire la pauvreté, cache une autre réalité : la mondialisation. Ce processus pluriséculaire s'est accentué depuis les trente dernières années, et a pris une forme particulièrement intensive depuis l'avènement de l'Organisation mondiale du commerce. Il modifie les relations entre les États, et donc, la nature de la coopération entre eux. La Communauté européenne n'échappe pas à cette évolution. Ainsi, pour mieux définir la coopération au

[142] voir Annexe n°4.

développement au sens de la CE, il nous semble important de comprendre l'articulation entre commerce et développement, le commerce s'imposant en effet de façon croissante comme le moyen principal (mais pas le seul) pour atteindre l'objectif central (reconnu par tous) de lutte contre la pauvreté. Après le *Consensus de Washington* et les échecs de la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel, les États bénéficiaires de l'aide ont obtenu un changement de paradigme du développement international. Cependant, la mise en place des *Documents de stratégie de réduction de la pauvreté* connaît un succès inégal. Dans la foulée, en 2000, un nouveau consensus émerge autour des objectifs du millénaire pour le développement. Avec lui, c'est une autre idée qui se manifeste : l'aide au développement doit être attribuée en fonction des besoins que manifestent les populations pauvres (Kamara, 2005). Mais ce sont deux paradigmes bien distincts qui s'affrontent également. D'un côté, la Banque mondiale affiche une vision « économiciste » de la lutte contre la pauvreté, en souhaitant libérer les pauvres de toute contrainte matérielle. De l'autre, le PNUD et A. Sen en tête défendent une vision humaniste qui aurait pour objectif de libérer le citoyen pauvre en lui offrant de développer ses capacités afin de s'ouvrir les portes d'une liberté pas seulement économique, mais également politique[143]. Plus généralement, la définition de la coopération au développement ne peut se départir des évolutions mondiales, dont la régionalisation des échanges commerciaux semble être une émanation. Ce débat paradigmatique sur les objectifs à atteindre pour parvenir à un autre « niveau » de développement se traduit par la coexistence d'un objectif humaniste de réduction de la pauvreté, qui devrait connaître un moyen principal : les échanges commerciaux.

De multiples priorités, un consensus critiqué : les échecs des programmes d'ajustement structurel des institutions de Bretton Woods[144].

Le FMI et la Banque mondiale n'avaient initialement pas le rôle de contributeur à l'aide au développement des pays les plus pauvres de la planète, puisque leur mission était de contribuer à la reconstruction de l'Europe d'après-guerre, notamment à travers

[143] Voir notamment Sen (2002).

[144] C'est la conférence monétaire internationale de Bretton Woods (New Hampshire, États-Unis d'Amérique), organisée sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies du 1er au 22 juillet 1944, qui crée deux institutions internationales : le Fonds Monétaire Internationale et la Banque Mondiale.

des prêts accordés aux États qui le souhaitaient[145]. Progressivement, notamment à cause de la crise économique d'après-guerre, le contexte international favorise une évolution de ces deux institutions financières internationales dans le sens de la mise en place de mécanismes d'aide au développement et d'intervention en tant que médiateur entre les pays prêteurs et les pays emprunteurs[146]. Ainsi, dès 1948, la Banque mondiale a dû repenser son activité, à cause de ses moyens d'action, finalement moins importants que les projets à mettre en œuvre. Pendant plusieurs décennies, le groupe de la Banque mondiale a ainsi « *figuré parmi les plus gros fournisseurs de capitaux dans les pays en développement* » (Smouts, 1995 : 162). Bien que son rôle a toujours été très critiqué par les ONG notamment, la Banque Mondiale se présente aujourd'hui comme une « source essentielle d'appui financier et technique pour l'ensemble des pays en développement »[147]. La vocation première du FMI est tombée en même temps que le lien du dollar à l'or, en 1971, ce qui a nécessité de réorganiser, là aussi, les missions de l'organisation monétaire internationale. Ainsi, s'octroyant un rôle de surveillance des politiques macro-économiques auprès des pays en développement (entre autres), le Fonds Monétaire International entend « promouvoir une croissance économique durable, accroître les niveaux de vie et faire reculer la pauvreté »[148], et a pour ce faire mis en place une assistance technique et financière au service des pays à faible revenu, ce qui lui vaut également bon nombre de critiques, notamment par rapport à l'« *ingérence politique* » dont il peut faire preuve (Smouts, 1995 :168).

L'histoire et les politiques menées par ces deux institutions traduisent une évolution de leurs prérogatives et de leurs objectifs, certes, mais également de leur conception du développement économique. En 1998, dans son rapport annuel, la Banque mondiale affirme que sa « raison d'être est d'aider les pays clients à réduire la pauvreté ». Il se trouve cependant que ce principe a tardé à être énoncé. En effet, avant de se fixer sur un consensus international réunissant huit objectifs principaux visant à

[145] Un prêt de 250 millions de dollars avait ainsi été accordé à la France en 1947 par la Banque mondiale.

[146] Institutionnellement, la Banque se présente désormais comme un groupe de cinq institutions affiliées entre elles : a Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Association internationale de développement (IDA), la Société financière internationale (SFI), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) et le Centre international de règlement des différends internationaux (CIRDI).

[147] Site internet de la Banque mondiale, rubrique « à propos ».

[148] Site internet du Fonds Monétaire International, rubrique « le FMI en un clin d'œil ».

réduire l'extrême pauvreté (voir *infra* 2), la communauté internationale s'entendait sur des paradigmes successifs évolutifs.

Initialement, le Consensus de Washington, apparu en 1990 sous la plume de John Williamson, était une liste de dix prescriptions macro-économiques qui devaient relancer la croissance des économies latino-américaines après l'échec des politiques de développement des années 1980. D'un point de vue théorique, le consensus de Washington traduit une approche libérale du développement. L'inflation et les dettes importantes des États ont eu pour effet l'adoption, par les instances internationales, d'une nouvelle stratégie. Le Consensus de Washington naît donc de la double volonté de diminuer la dette et l'inflation, et de renforcer le poids de l'État (voir Bouveresse, 1990 ; Rist, 2001). Dans la pratique, il se traduit par de nouveaux crédits conditionnés à l'adoption de programmes d'ajustement structurel (PAS) qui équivalaient à un ensemble de réformes économiques visant à rétablir l'équilibre des balances commerciales et des paiements, ainsi que du budget de l'État. Mis en place par la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International afin de permettre aux États les plus touchés de sortir de la crise, ces programmes devaient favoriser la baisse des dépenses publiques, la maîtrise de l'inflation, mais aussi mettre l'accent sur la libéralisation des prix, sur la restriction monétaire, comme sur la privatisation, et enfin, ouvrir les économies alors en difficultés aux marchés internationaux. En outre, ils soumettaient les États emprunteurs à une série de conditions qui visaient à « *corriger les causes structurelles* », donc à engager de sévères réformes économiques internes.

Fortement critiqués, ces programmes ont fait de l'interventionnisme un problème (Severino, Charnoz, 2003). Une soixantaine de pays ont été soumis à l'ajustement structurel. Des effets inégaux ont été recensés : les pays africains ont symbolisé pendant longtemps l'échec de ces programmes, alors que les pays d'Asie du Sud-Est ont eux connu des effets rapides et bénéfiques. Il est à présent reconnu que la « *fonction historique du Consensus fut d'agir comme un instrument d'hégémonisation idéologique dans le champ des politiques économiques en général et des politiques économiques de développement en particulier* » (Pineault, 2005), et eut pour « *fonction d'unifier symboliquement les propositions, visions, positions et orientations des organisations de Bretton Woods en ce qui apparut comme un paradigme global, robuste et univoque* » (Pineault, 2005). À la fin des années 1990, des néo-keynésiens comme Stiglitz

dénoncent alors ce nouveau paradigme par lequel le marché stimule mais où l'État n'intervient que pour créer les conditions de la croissance[149]. La critique des principes mis en avant par le Consensus de Washington s'est doublée d'une critique à l'égard des priorités choisies, trop nombreuses, et de la méthode proposée, autoritaire et faisant preuve d'ingérence. Cette période de l'application controversée du Consensus de Washington a induit le fait que « *le "Saint-Graal du développement" s'est épisodiquement incarné dans le capital physique, le capital humain, le capital social, de faibles inégalités de revenu, une croissance démographique lente, la distance à l'équateur, l'absence de maladies tropicales, l'accès à la mer, un climat favorable, un gouvernement peu interventionniste, l'ouverture commerciale, les privatisations, les marchés financiers, la démocratie, la stabilité politique, la libre entreprise, l'homogénéité ethnique, un système juridique anglo-saxon, la protection des droits de propriété, de bonnes infrastructures, la détermination des prix par le marché, l'investissement direct étranger* » (Severino, Charnoz, 2003). Les objectifs et les priorités des politiques de développement étaient devenus multiples, ne permettant pas de présenter des signes d'efficacité suffisamment tangibles pour conserver ce mode de pensée. En outre, des critiques directes ont été formulées, notamment par James K. Galbraith, à l'égard des institutions financières internationales quant à leur mode de gouvernance. « *Le FMI et la Banque mondiale ne peuvent remplir une fonction de régulation car ils sont dominés par l'idéologie des pays créanciers* »[150]. Ces critiques avérées ont, en un sens, facilité le changement de paradigme qui suit, puisqu'il fallait se concentrer désormais sur un objectif principal (la lutte contre la pauvreté), au service des populations nécessitant l'aide au développement, et non plus multiplier les réformes pour parvenir coûte que coûte à une intégration – souvent utopique – de ces « *économies en développement* » sur le marché international.

Révisé en 1999 par Williamson lui-même, le Consensus de Washington présente désormais trois idées générales : la discipline macro-économique, une économie libérale de marché et la mondialisation. Question de terminologie, le terme d'ajustement a été remplacé par celui de réforme. Mais le nouveau consensus de Washington conserve la

[149] A relier à la théorie économique de la croissance endogène.

[150] James K. Galbraith, dans une entrevue avec Sylvie Dugas, *Asymétries*, n°1, Québec, Athéna Editions, p. 42.

même ligne directrice principale : les crises économiques et financières sont combattues par des programmes lourds pilotés par Washington et visant à « mettre à niveau » les pays en développement. Ces réformes successives avaient pour objectif de réhabiliter l'État et les institutions publiques, qui avaient largement été mis à mal par les fondements néoclassiques portés entre autres par John Williamson et Anne Krueger au sein du FMI et de la BM. Ainsi, Stiglitz, Sen et Rodrik ont contribué à renouveler le cadre proposé par le Consensus de Washington, et à faire ainsi évoluer les théories et les politiques du développement de ces deux institutions. La lutte contre la pauvreté, la croissance, mais aussi la bonne gouvernance ont ainsi été placées au cœur des débats et des objectifs. Alors que la Banque mondiale avait fait de la réduction de la pauvreté le cœur de son action depuis 1948, de nombreuses critiques ont été formulées à l'encontre de la manière dont la BM voulait réduire la pauvreté dans les pays en développement. Très tôt en effet, l'impératif moral[151] avait été mis en avant par la Banque mondiale : « *il faut aider les pauvres* » (Lautier, 2002). Une des critiques principales adressées à la banque mondiale est le caractère antinomique, l'apparente incohérence entre « *l'impératif moral présenté comme premier et les techniques mises en œuvre pour satisfaire cet objectif* » (Lautier, 2002). La critique est ici adressée aux méthodes de la BM et concerne principalement les outils statistiques de mesure de la pauvreté dans le monde, les indicateurs qu'elle a mis en place, ainsi que la manière dont elle établit un classement des pauvres. L'ensemble de ces techniques relève sans doute d'une croyance ancienne, ou d'un référentiel ancien, porté par les visions politiques de la pauvreté du XIX^{ème} siècle (Lautier, 2002). La nécessité de glisser vers de nouvelles priorités se doublaient alors peu à peu de celle de renouveler les méthodes, donc de changer de paradigme, de système de croyances, de référentiel global, en un sens. Les États bénéficiaires de l'aide des institutions financières internationales ont beaucoup plaidé en ce sens.

De la même manière que les programmes d'ajustements structurels des institutions financières internationales ont été largement décriés, certains des programmes de Nations Unies en faveur du développement des pays du Sud ont été

[151] A. Sen a d'ailleurs qualifié la nouvelle économie du développement, à laquelle la Banque mondiale comme d'autres institutions internationales (financières ou non) concourent, de science « morale ». Sen, Amartya (1999). *L'économie, une science morale*. Paris, La découverte.

critiqués. Ainsi, O. de Rivero (2003) estime que « *trois décennies du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ont produit une sorte d'apartheid socio-économique mondial* », mettant notamment en exergue un des effets néfastes de ces programmes. D'après lui, les pays en développement auraient perdu la maîtrise d'une « importante partie de l'économie parce qu'elle est informelle alors que le secteur formel est contrôlé par le FMI et la Banque mondiale ». Cette critique souvent émise à l'égard des politiques des institutions de Bretton Woods a trait à la méthode qu'elles ont mis en œuvre. Mais c'est également le contenu qui a été à maintes reprises l'objet de critiques. Ainsi, le flou des priorités et le caractère libéral des objectifs fixés au niveau international ont ouvert un débat sur la nécessité de recentrer les politiques de développement du Nord vers le Sud, en mettant en exergue un objectif principal : la lutte contre la pauvreté. C'est dans ce contexte qu'ont émergé, dans le cadre des Nations Unies, les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

L'ONU et les OMD : un effort de clarification des objectifs.

Plus qu'un slogan, la lutte contre la pauvreté a pratiquement été érigée en formule magique, en précepte religieux, en un dogme symbolisant la panacée aux problèmes engendrés par un fossé croissant entre pays riches et pays pauvres. Martelée depuis le début des années 2000, la lutte contre la pauvreté est devenue un concept, une priorité, un objectif, que tous les bailleurs de fonds s'approprient (de la Banque mondiale aux ONG en passant par l'Union européenne et les grands pays donateurs). Elle représente néanmoins un objectif majeur et central qui a permis de clarifier les priorités de l'aide au développement.

En 2000, la Déclaration du Millénaire fait émerger un nouveau consensus autour des huit Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)[152], qui déclinent une même volonté : réduire de moitié la pauvreté extrême dans le monde d'ici 2015. Ces objectifs ont été définis par environ 150 chefs d'États et de gouvernements lors du « *Sommet du Millénaire* », et constituent depuis lors la référence principale pour la majorité des donateurs, devenant ainsi une sorte de nouvelle orthodoxie.

[152] Voir également, en annexe 2, la liste des objectifs, sous-objectifs et indicateurs ad hoc.

Les objectifs du millénaire pour le développement

1	Réduire l'extrême pauvreté et la faim
2	Assurer l'éducation primaire pour tous
3	Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
4	Réduire la mortalité infantile
5	Améliorer la santé maternelle
6	Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies
7	Préserver l'environnement
8	Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

Source : *http://www.un.org/french/millenniumgoals/*

L'optimisme est de mise chez les hommes politiques, alors que les observateurs du développement marquent une plus grande réserve. Kofi A. Annan, alors qu'il était secrétaire général des Nations Unies, a fait preuve d'un grand optimisme à l'égard de ce qui sera qualifié de nouveau paradigme du développement. « *Nous aurons le temps d'atteindre les objectifs, à l'échelle du monde entier et dans la plupart, sinon la totalité, des pays, mais seulement si nous rompons avec la routine. Cela ne se fera pas en un jour. Le succès exige une action soutenue pendant les 10 années qui nous séparent de l'échéance. Il faut du temps pour former des enseignants, des infirmiers et des ingénieurs, pour construire des routes, des écoles et des hôpitaux, pour créer de petites entreprises et de grandes sociétés qui créent à leur tour des emplois et des revenus. C'est pourquoi nous devons commencer tout de suite. Dans les quelques années qui viennent, nous devrons faire mieux que doubler l'aide au développement dans le monde, sinon, il n'y aura pas moyen d'atteindre les objectifs* »[153]. De même, et malgré les avancées limitées de la mise en œuvre des OMD en 2009, le nouveau secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, renouvelle ces vœux de résorber la lutte contre la

[153] Propos de Kofi Annan lors du discours introductif du Sommet du Millénaire, 8 septembre 2008, New York.

pauvreté d'ici 2015 : « *À l'horizon de 2015 et au-delà, il ne fait pas de doute que nous pouvons atteindre l'objectif ultime : nous pouvons éliminer la pauvreté. Dans la majorité des cas, l'expérience a prouvé la validité des accords du passé sur la voie à suivre; en d'autres termes, nous savons ce qu'il faut faire. Mais cela exige un effort indéfectible, collectif et de longue durée* »[154].

Au-delà du caractère utopique[155] de ces objectifs généraux et de ces déclarations politiques, des observateurs et des analystes du développement émettent quelques réserves quant à la bonne foi de ces engagements. Ainsi, parlant de « slogan », voire d'« alibi », G. Rist dénonce en fait un « front du développement » qui s'érige progressivement pour se « liguer pour combattre la pauvreté », lutte qui est considérée par les acteurs politiques comme réaliste. Ce que Rist déplore particulièrement, c'est la naïveté voire le manque de réalisme qu'il y a à « *parler de la pauvreté sans parler de la richesse* » (Rist, 2001 : 412). Sa thèse tend à mettre en avant l'extrême rigidité de la posture des occidentaux, des « développeurs », qui ne considèrent la pauvreté que selon un point de vue de pays développés, le leur. Or, la pauvreté comme la richesse, revêtent des définitions et des réalités différentes selon les pays et les régions que l'on prend en compte. Ainsi, ce qui est reproché aux organisations internationales, c'est la manière d'élaborer des moyens d'action qui ne soient en accord qu'avec les principes et objectifs énoncés sous forme de déclarations politiques, et pas des réalités liées aux diversités territoriales et nationales. Plus qu'un slogan donc, la lutte contre la pauvreté revêt la forme d'une injonction, sans pour autant initier un mouvement d'actions cohérent en vue de la résoudre. Sur le fond, l'impulsion donnée par cette déclaration, qui crée un nouveau consensus sur la conception du développement, met en place un nouveau référentiel de la coopération au développement. Le consensus se forme également sur le délai, court, imparti aux États (bénéficiaires et donateurs) pour réduire la pauvreté, qui est placé au cœur des politiques internationales de développement. D'ici 2015, les huit objectifs à atteindre sont donc les suivants : éliminer l'extrême pauvreté et la faim ; assurer l'éducation primaire pour tous ; promouvoir l'égalité et l'autonomisation des

[154] ONU (2008). *Rapport annuel sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement*. New York.

[155] L'objectif d'une APD équivalent à 0,7% du PIB est évoqué initialement dans la Résolution 2626 de l'Assemblée générale de l'ONU, le 24 octobre 1970. Réitéré sans cesse depuis lors, il n'a été atteint, d'après l'OCDE, que par quelques bailleurs de fonds (Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède).

femmes ; réduire la mortalité infantile ; améliorer la santé maternelle ; combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies ; assurer un environnement durable ; mettre en place un partenariat mondial pour le développement. Chacun de ces objectifs est par la suite décliné en un certain nombre de cibles[156] visant à rendre opérationnel et à préciser chacun des huit priorités. Si les buts évoluent, les paradigmes et les références statistiques restent les mêmes. Sur le plan opérationnel, les Objectifs du Millénaire pour le Développement sont déclinés de diverses manières par les différentes entités du système des Nations Unies. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), est en charge d'un certain nombre de mesures pour mettre en œuvre ces OMD. À ce titre, ses missions se focalisent sur la coordination globale et la localisation des efforts visant à « *mobiliser le soutien aux OMD ; partager les meilleures stratégies pour accomplir les objectifs par le biais des meilleures pratiques, de réformes politiques et institutionnelles, de soutien à la mise en vigueur des politiques et d'évaluation des options du financement ; suivre et enregistrer des progrès réalisés vers l'accomplissement des OMD et soutenir les gouvernements dans leur démarche d'adaptation des OMD aux circonstances et défis locaux* ». Ainsi, le PNUD a mis en place un programme intitulé « *Investir dans le développement : un plan pratique pour atteindre les OMD* ». L'objectif n°8, « *mettre en place un partenariat mondial* », vise à étendre le réseau des pays intervenant dans le développement, et donc à accroître l'efficacité de l'aide versée, et ce tant sur un plan collectif, que sur un plan national. Dans le dernier rapport des Nations Unies sur le suivi des OMD[157], il apparaît en effet que cet objectif vise également à suivre l'évolution du montant de l'aide fournie par les pays du Nord, qui doivent augmenter l'APD pour qu'elle atteigne, d'ici 2015, 0,7% du PIB. Ainsi, seuls cinq États, européens, auraient déjà atteints cet objectif en 2008 : le Luxembourg, le Danemark, la Suède, la Norvège et les Pays-Bas.

Si les Objectifs du Millénaire pour le Développement ont pu ou peuvent encore faire débat, ils apportent en tout état de cause des éléments de clarification des priorités

[156] Voir annexe 2 précitée.

[157] Voir aussi « Millenium Development Goals : Status 2004 ». *Source : Union européenne, document de présentation des OMD, Luxembourg, Office des publications officielles de l'Union européenne.*

internationales du développement. De surcroît, ils permettent de rationaliser et d'organiser les actions internationales de coopération au développement, tout comme ils leur confèrent une plus grande visibilité et une lisibilité accrue. Enfin, au-delà des débats sur leur caractère réaliste, ils représentent des objectifs chiffrés qui permettent un suivi plus efficace et plus lisible des progrès réalisés en vue d'atteindre des résultats concrets pour les populations les plus pauvres, comme le montre le tableau suivant. En matière de gestion et de suivi des objectifs, les progrès réalisés et les avancées nécessaires sont plus clairement identifiables. Les OMD, leur suivi par les Nations Unies et leur mise en œuvre par les États membres de l'ONU et les organisations internationales partenaires contribuent ainsi à la rationalisation du champ politique du développement.

2. *Comment mieux financer le développement ?*

Les missions de l'OCDE sont entre autres d'offrir aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de coordonner leurs politiques nationales et internationales. Le CAD quant à lui, est une « *enceinte internationale où les représentants des gouvernements des pays membres et d'organisations multilatérales, comme la Banque mondiale et l'ONU, se rencontrent pour aider les pays en développement à faire reculer la pauvreté et à réaliser les OMD* »[158]. Créée en 1961, l'organisation compte aujourd'hui trente pays membres et travaille sur la base d'un budget annuel d'environ 300 millions d'euros. Depuis sa création, les missions de l'OCDE ont considérablement évolué, au point de se concentrer aujourd'hui sur la lutte « *contre la pauvreté en favorisant la croissance économique et la stabilité financière* »[159]. Aujourd'hui, elle apparaît comme une instance internationale essentiellement de réflexion, assez peu normative, mais qui permet d'opérer un travail de fond sur la question du développement et de la pauvreté. Sur un plan géopolitique, elle n'est pas en mesure de rivaliser quantitativement avec les institutions de Bretton Woods par exemple. Elle n'a pas le même pouvoir d'influence, et

[158] Pages de présentation de l'organisation sur le site internet de l'OCDE : http://www.oecd.org
[159] *ibid*.

ce, notamment en raison de sa composition. Sur trente pays membres, l'OCDE compte vingt-deux États européens, auxquels s'ajoutent l'Australie, le Canada, la Corée, les États-Unis, le Japon, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et la Turquie. La composition du CAD est plus restreinte, puisqu'elle compte vingt-trois membres originaires d'Amérique du Nord (Canada et États-Unis), d'Asie (Japon), d'Europe (certains pays de l'Union européenne, la Suisse et la Norvège), et d'Océanie (Australie et Nouvelle-Zélande). Le Comité regroupe donc des États industrialisés, qui représentent 15% de la population mondiale et 75% du PIB mondial[160]. Sur l'ensemble de ces vingt-trois membres, quinze font partie de l'Union européenne, auxquels s'ajoute la Commission européenne. Au sein du CAD, l'Union européenne représente quasiment 70% de l'ensemble, et constitue ainsi une majorité au potentiel d'influence non négligeable.

Les 23 membres du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE.

Membres	Année d'adhésion
Allemagne	1961
Australie	1966
Autriche	1965
Belgique	1961
Canada	1961
Commission européenne	1961
Danemark	1963
Espagne	1991
États-Unis	1961
Finlande	1975
France	1961
Grèce	1999
Irlande	1985
Italie	1961
Japon	1961
Luxembourg	1992

[160] Données citées par Charnoz, Severino, 2003.

Norvège	1962
Nouvelle-Zélande	1973
Pays-Bas	1961
Portugal	1961 / sorti 1974 / réadhère 1991
Royaume-Uni	1961
Suède	1965
Suisse	1968

Source : http://www.oecd.org/document/38/0,3343,en_2649_34603_1893350_1_1_1_1,00.html

N'incluant pas de pays en développement, la composition du CAD fait de ce comité une instance occidentale, et de l'OCDE une organisation des pays du Nord. Elle n'est pas considérée comme une instance de négociations Nord-Sud a priori, et est donc difficilement comparable avec les institutions financières internationales. Cependant, la comparaison peut être intéressante et pertinente quand on étudie les conceptions du développement proposées par chacune de ces organisations. En effet, les conceptions du développement ont donné lieu à des objectifs et donc des cadres stratégiques, mais aussi méthodologiques, différents.

La question de l'efficacité de l'aide.

L'OCDE ne met pas en œuvre de programmes d'aide au développement, et n'intervient donc pas directement auprès des pays en développement. Cependant, elle est une instance de réflexion d'un intérêt primordial pour les questions de développement. Elle a ainsi su se positionner sur des grands débats ou sur des sujets majeurs dans ce domaine. Ce fut le cas dès la fin du XX^{ème} siècle, quand il s'est agi d'envisager les perspectives de la coopération au développement du XXI^{ème} siècle[161]. Ce fut également le cas dans le début des années 2000[162] quand la Déclaration du

[161] CAD, OCDE (1996). *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^{ème} siècle*. Paris, OCDE. Ce texte a notamment mis en avant les besoins de repenser la manière de financer l'aide, mais aussi la manière de penser le développement (nécessité de mieux définir les partenariats, de mieux définir les contours et les contenus de l'aide), et a enfin invité à une plus grande cohérence des politiques internationales de développement.

[162] C'est en 2001 que le CAD a fait de la lutte contre la pauvreté l'objectif principal des politiques de ses États membres, et a offert un cadre de réflexion intéressant tant sur les objectifs de l'aide, que sur les

Millénaire proposait de renouveler les objectifs du développement, tout en accélérant et en augmentant l'octroi de l'aide. Ce dernier exemple montre le caractère quasiment précurseur des débats qui ont lieu au sein du CAD, et qui sont parfois par la suite repris par les instances onusiennes. L'OCDE a ainsi initié de grands chantiers pour améliorer la qualité de l'aide au développement, sur lesquels nous allons revenir plus en détail. La question de l'efficacité du financement de l'aide, soulevée par le FMI lors de la *Déclaration de Rome sur l'harmonisation*[163], a été saisie par l'OCDE qui en a fait un tournant dans les pratiques internationales du développement.

Certains analystes et observateurs de la politique d'aide au développement semblent critiques[164] quant aux débats actuels et aux réformes envisagées, alors que chez les praticiens du développement, l'unanimité semble l'emporter sur la thématique de l'efficacité de l'aide. Le sens de l'efficacité a également été précisé de façon opérationnelle mais aussi conceptuelle. Ainsi, l'efficacité économique est devenue le cœur de chauffe des acteurs du développement, afin d'améliorer le financement du développement notamment, d'autant que la déclaration du Millénaire avait, comme nous l'avons évoqué précédemment, soulevé un certain nombre de problèmes qui avaient trait aux pratiques des donateurs. L'efficacité apparaît donc comme une dynamique supplémentaire, mais complémentaire, en faveur d'une amélioration du développement international. Quand il est question de l'efficacité de l'aide, il apparaît rapidement que la notion recouvre un sens principalement économique. Dès la fin des années 1980, le « *paradoxe micro / macro* » a été soulevé et remet en question l'efficacité de l'aide, non pas sur le terrain, mais au niveau économique global[165]. Depuis les années 2000, et

moyens d'y parvenir. Ainsi, les questions des partenariats, des instruments, des priorités, de la combinaison multilatéral / bilatéral, mais aussi des cadres stratégiques pays, avaient été évoquées et analysées dans ce document important : CAD, OCDE (2001). *Les lignes directrices du CAD : la lutte contre la pauvreté*. Paris, OCDE.

[163] Le FMI a organisé un forum à haut niveau sur l'harmonisation en février 2003, à Rome, Italie, qui a donné lieu à la *Déclaration de Rome sur l'harmonisation*, rédigée par un ensemble de pays du Nord et du Sud.

[164] Voir notamment Berg (2003), qui apporte trois arguments principaux contre les débats actuels sur la réforme à envisager : mal définis ou identifiés, les problèmes rencontrés par ces politiques sont mal analysés ; par conséquent, les changements proposés sont inappropriés ; le débat ne prend pas en compte la « profondeur de la crise du système d'assistance au développement et, en conséquence, du besoin nécessaire de sa rénovation radicale ».

[165] On parle alors du paradoxe de Mosley [Mosley, Paul (1987). *Overseas Aid: Its Defence and Reform*. Brighton, Wheatsheaf Books], cité et analysé par Severino, Charnoz, 2003.

notamment depuis la Conférence de Monterrey[166], la philosophie de l'aide évolue, puisque la conférence a mis en exergue le problème de l'efficacité, et créé un vif débat autour de la question. Si la déclaration finale, appelée désormais Consensus de Monterrey[167], représente de prime abord un catalogue des mesures envisagées pour améliorer le financement de l'aide, elle n'en est pas pour autant réduite à cela. Ce consensus constitue une avancée notoire dans les négociations internationales sur le sujet du financement et des méthodes de financement de l'aide au développement. Ce texte trouve principalement son fondement dans un constat préalable : celui de l'insuffisance des ressources, accordées par les États donateurs aux pays bénéficiaires dans le cadre de l'Aide publique au développement (APD), pour atteindre les OMD fixés deux ans auparavant. En réponse à ce problème, il convient « *d'adopter une conception globale des problèmes nationaux, internationaux et systémiques interdépendants que pose le financement du développement* »[168]. Cette volonté de faire évoluer passe par un renforcement de la coopération financière et technique internationale pour le développement, qui devrait ainsi compléter l'aide publique au développement et accélérer les progrès en vue d'atteindre les objectifs du millénaire. Par ailleurs, cette conférence représente un tournant dans la conception de la coopération au développement en général, dans la mesure où l'APD est désormais fondée sur un partenariat et non plus sur un devoir moral d'assistance des riches envers les pauvres, ce qui sera repris, du moins théoriquement, par nombre de bailleurs de fonds. Enfin, en déclarant qu'il « est essentiel de mettre en place un système efficace, rentable, transparent et responsable pour la mobilisation des ressources publiques et le contrôle de l'utilisation qu'en font les gouvernements », le Consensus de Monterrey[169] a été le déclencheur d'une réflexion sur le financement et son efficacité, portée, elle, par la suite par l'OCDE.

[166] Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey, Mexique, 21 et 22 mars 2002, réunissant une soixantaine de chefs d'État et de gouvernement de pays du Sud et du Nord.

[167] Sur le Consensus de Monterrey et le processus décisionnel européen dans ce contexte, voir Orbie, Jan (2003). « EU Development Policy Integration and the Monterrey Process: a Leading and Venevolent identity ? », *European Foreign Affairs Review*, n°8, 395-415.

[168] Point n°8 de la déclaration finale.

[169] Qui a été suivi en 2008 par une seconde conférence internationale sur le thème du financement, à Doha, au Qatar, qui devait faire un point sur les avancées en matière de financements innovants.

De la Déclaration de Paris au plan d'action d'Accra.

Dans un premier temps, cette question a particulièrement fait débat au sein du CAD, dont les travaux ont ensuite abouti à la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*[170] qui a été signée à l'issue du premier Forum à haut niveau[171] pour « *renforcer ensemble l'efficacité de l'aide au développement* ». L'objectif de la Déclaration était de mettre en place des « actions ambitieuses, se prêtant à un suivi, afin de réformer nos modalités d'acheminement et de gestion de l'aide dans la perspective du bilan après cinq ans, qui devait être effectué plus tard dans l'année dans le cadre des Nations unies, de la mise œuvre de la *Déclaration du millénaire* et des Objectifs du millénaire pour le développement ».

La *Déclaration de Paris* propose ainsi 56 engagements aux États signataires qui s'organisent autour de cinq grands principes de mise en œuvre de l'aide. Ces principes, à savoir l'appropriation[172], l'alignement[173], l'harmonisation[174], la gestion axée sur les résultats[175] et la responsabilité mutuelle[176], renouvellent considérablement les pratiques de la coopération au développement. Les relations donateurs – bénéficiaires sont dorénavant codifiées dans le cadre de cette Déclaration, ce qui représente, pour les auteurs de ce modèle, une façon de garantir l'efficacité du financement de l'aide. Au-delà de ces aspects généraux, ce texte met en place douze indicateurs qui devraient permettre d'évaluer les progrès, mais aussi d'améliorer au fur et à mesure l'octroi de

[170] Ce texte a juridiquement valeur d'accord international, et l'adhésion à cette Déclaration par les États les engage dans le respect des principes qui y sont énoncés.

[171] Ce forum s'est tenu à Paris du 28 février au 2 mars 2005 à l'initiative de l'OCDE.

[172] Les pays bénéficiaires de l'APD exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement.

[173] Les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays bénéficiaires de l'APD. Dans la continuité du principe d'appropriation, l'alignement suggère que les pays bénéficiaires soient les véritables acteurs de leur développement.

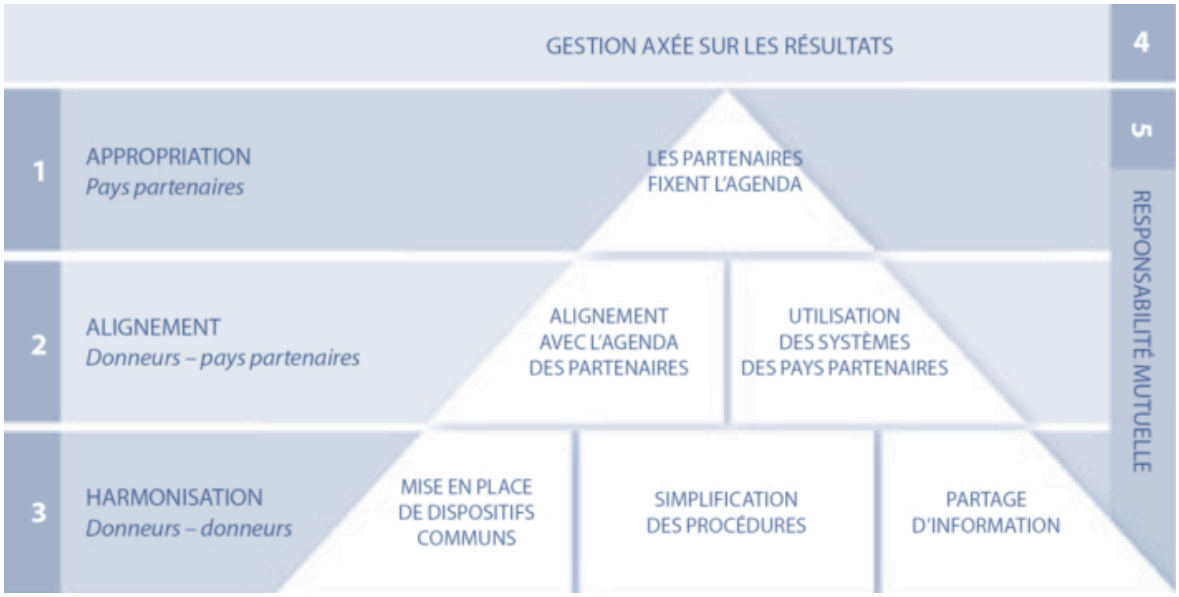
[174] Les programmes des donateurs sont mieux harmonisés et plus transparents, et permettent une plus grande efficacité collective. Il s'agit ici de réduire la complexité des procédures d'octroie et de gestion de l'APD grâce à une convergence à la source.

[175] Gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats. Cette méthode de contrôle de l'efficacité du processus grâce à l'identification d'un certains nombre d'indicateurs (12 indicateurs figurent dans la Déclaration de Paris) permet d'élaborer des cadres d'évaluation de manière à rendre compte de la progression des stratégies nationales et sectorielles de développement.

[176] Les donateurs et les pays bénéficiaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement. Ce dernier principe entend concrétiser un lien réel de partenariat entre les deux acteurs du développement identifiés par la Déclaration de Paris, soit les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires.

l'aide. C'est donc également une méthodologie qui est proposée aux acteurs (donateurs et bénéficiaires) de la coopération au développement, puisque chaque indicateur est lié à un objectif cible.

Pyramide de la Déclaration de Paris



Source : Site de l'AFD, http://www.afd.fr/jahia/Jahia/site/afd/lang/fr/pid/1680

Dans le prolongement de la *Déclaration de Paris*, un autre forum à haut niveau a été organisé à Accra (2008) et a donné naissance au « *Plan d'action d'Accra* ». Lors de ce forum, l'OCDE souhaitait avant tout donner la priorité à la réponse aux pays du Sud vis-à-vis de cinq thématiques centrales : l'utilisation des systèmes nationaux, le déliement de l'aide, la prévisibilité des flux d'aide, le renforcement des capacités nationales, et la division du travail. La pleine adhésion des pays bénéficiaires à la *Déclaration de Paris* semblait en effet être un de ses objectifs prioritaires pour la conférence en vue d'accélérer le processus de développement.

L'Union européenne s'est impliquée de manière croissante dans ces débats internationaux sur la conception globale de l'aide, et en particulier dans ceux qui portent sur la question du financement de l'aide. Les États membres d'une part, mais aussi la Communauté européenne, ont progressivement investi l'échiquier politique international afin de clarifier la position européenne en matière de développement. Nous

allons voir que certaines de ces questions constituent même quelques-uns des fondements de la légitimation de l'action de la Communauté en matière de coopération au développement. C'est également sur la scène internationale qu'elle a acquis une légitimité en tant qu'acteur de la coopération au développement. Sa participation au sein de ces arènes politiques prend également progressivement un tour nouveau, dans la mesure où elle figure désormais en tant que « pays partenaire » signataire des déclarations ou autres actes de conférences et réunions internationales. Elle est en effet progressivement passée du rôle d'observateur à celui d'acteur des politiques de coopération au développement, voire même de moteur, en tant que coordinateur des politiques européennes de développement.

3. *Intégrer les objectifs internationaux dans les stratégies communautaires et légitimer son action.*

Après avoir clarifié la question de la représentation interne et externe, il nous semble pertinent de nous intéresser à présent à un autre critère mis en évidence par Le Galès. Le processus de légitimation de la Communauté européenne comme acteur passe en effet par la consolidation d'intérêts communs. À plusieurs égards, la Commission européenne, signataire de la *Déclaration de Paris*, comme dix-neuf États membres[177] de l'Union européenne, s'inspire largement d'une partie des textes internationaux que nous avons cités précédemment (voir sections I et II du chapitre 1). Plus encore, il nous semble que le cadre mis en place parallèlement par la Commission européenne témoigne d'une influence internationale indéniable. En effet, les réformes successives de la Commission européenne s'inspirent, tant sur le fond que sur la forme, des dispositions et des engagements pris au niveau international, et s'inscrivent donc dans la dynamique de renforcement de la lutte contre la pauvreté impulsée par les instances internationales.

La *Déclaration de Paris*, par exemple, présente à la fois des propositions de

[177] Ces États membres de l'Union européenne signataires de la Déclaration de Paris sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suède.

réforme de la manière de gérer le développement, parlant de complémentarité des politiques européennes et de division du travail plus efficace entre les acteurs européens, encourageant les actions en coopération, et la mise en place de dispositifs communs entre bailleurs de fonds. Ces éléments figurent également en première ligne des documents stratégiques de la Commission et constituent même, nous le verrons, un des aspects particulièrement novateurs de la politique communautaire de coopération au développement[178]. Sur le fond également, la *Déclaration de Paris* énonce des objectifs plus ou moins opérationnels, invite à accroître l'efficacité des politiques et promeut une meilleure et plus régulière évaluation des actions de coopération au développement. Ainsi, le *Consensus de Monterrey*, la *Déclaration du Millénaire*, la *Déclaration de Paris*, et, plus récemment, la *Déclaration d'Accra*, semblent constituer un élément important du corpus cognitif que met progressivement en place la Commission. En faisant référence à la fois à ces textes, mais aussi au rôle majeur de l'Union européenne dans la lutte contre la pauvreté, la Communauté européenne utilise la nécessité de réaliser des progrès en vue d'atteindre les objectifs fixés au niveau international pour introduire un « paquet[179] » sur le développement, son financement, et l'efficacité de l'aide. Cela donne donc lieu à une série de trois communications importantes, liées à des conclusions favorables du Conseil, qui vont progressivement affiner le cadre de l'action européenne.

Depuis la *Déclaration du Millénaire* en 2000, la Communauté européenne a en effet tenté de mettre en adéquation son cadre d'action avec les OMD. Diverses communications font ainsi état de la « *contribution de l'Union européenne aux Objectifs du millénaire pour le développement* ». Un suivi évaluatif des réalisations effectuées dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs du millénaire constitue en outre un marqueur significatif de l'importance accordée par la Commission au cadre d'action international. En 2005, une communication intitulée *Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement – la contribution de l'Union européenne*[180] rappelle que les mesures actuelles ne suffisent pas, et propose donc de

[178] Nous reviendrons sur l'ensemble de ces points dans la Partie 2.

[179] Dans le jargon communautaire, un « paquet » s'apparente à un ensemble de mesures proposées par la Commission au vote du Conseil et du Parlement sous une forme cohérente et coordonnée.

[180] COM (2005) 132 : Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité

fixer des nouveaux objectifs intermédiaires d'accroissement des budgets d'aide publique à l'horizon 2010, en vue d'atteindre un effort global de 0,7 % du revenu national brut (RNB) en 2015 ; accélérer les réformes pour améliorer la qualité de l'aide ; reconsidérer la manière dont l'UE influence les conditions du développement par ses politiques internes et externes, à travers son propre modèle de développement durable ; faire bénéficier l'Afrique en priorité de ces nouvelles orientations et saisir les opportunités d'un partenariat entre les deux continents. La Commission invite également les États membres à augmenter les ressources allouées à l'aide au développement, afin d'atteindre, voire dépasser les engagements pris à Monterrey. Elle propose de fixer pour le rapport APD/RNB un nouvel objectif individuel minimal de 0,51 % d'ici à 2010 (minoré à 0,17 % pour les nouveaux États membres), ce qui porterait l'effort collectif de l'UE à 0,56 %. Cet engagement se traduirait par un accroissement de 20 milliards d'euros par an d'ici à 2010 et atteindrait ainsi en 2015 l'objectif de 0,7 % du RNB fixé par les Nations unies. Elle propose également de donner une priorité à l'Afrique, notamment en matière de gouvernance, de commerce, et d'environnement. En 2008, une communication[181] réaffirme ces principes, et les actualise en vue de préparer la conférence sur le financement du développement de Doha (décembre 2008) et le forum ministériel organisé par les Nations Unies à Accra (septembre 2008). Globalement, la Commission défend l'idée d'un « *effort plus large et plus profond* », et, à long terme, celle d'un « *encadrement de la mondialisation par des politiques publiques visant un ordre mondial plus juste* ». Cette idée de justice est complétée par un rappel des « *principes fondamentaux de la coopération au développement* » européenne et internationale : « *le partenariat et l'appropriation* ». Ces principes, présents dans la *Déclaration de Paris*, sont repris à son compte par la Communauté qui entend ainsi honorer ses engagements et « *respecter ses obligations nationales* ».

Mais les questions du volume et de l'efficacité de l'aide, principalement évoquées dans ces communications, sont complétées par celle de la « *cohérence des politiques au*

économique et social européen, *Accélérer les progrès vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement – la contribution de l'Union européenne*, Bruxelles, 7 octobre 2005.

[181] COM (2008) 177 : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *L'UE partenaire global pour le développement – Accélérer les progrès vers les objectifs du Millénaire pour le développement*, Bruxelles, 9 avril 2008.

service du développement »[182]. Les conclusions des Conseils de juin et novembre 2004 avaient accueilli favorablement la proposition de la Commission de « préparer des propositions spécifiques et ambitieuses quant à l'action à engager dans la perspective de 2015, en particulier pour ce qui est du financement du développement, de la cohérence des politiques en matière de développement et de l'importance à accorder à l'Afrique », tout en rappelant que « l'Union doit continuer à renforcer son rôle de leader dans la lutte contre la pauvreté dans le monde ». Fondée sur l'article 178 du TCE, la question de la cohérence signifie d'abord tenir compte des objectifs de la politique de développement (article 177 TCE) « *dans les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement* ». Dans le cadre des actions de développement de l'Union européenne, cela signifie que « *l'Union européenne doit considérer comment les politiques n'ayant pas trait à l'aide au développement peuvent aider les pays en développement à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement* ». Les domaines du commerce, de l'agriculture, de la pêche, de la sécurité alimentaire, du transport et de l'énergie semblent particulièrement concernés, de même que la politique de migration, celles de l'environnement, de la recherche et de la société de l'information. Dans onze domaines, la communication énonce très précisément les engagements d'action que la Commission suggère au Conseil. Concrètement, la recherche de la cohérence au service des politiques de développement va se matérialiser par la généralisation de l'évaluation d'impact[183], qui va être abordée « *au niveau tant politique que technique* ». À ces préoccupations méthodologiques s'ajoute une proposition de la Commission de « *contrôler l'évolution des engagements au niveau de la cohérence* ». Cela se traduit par un rapport à mi-parcours qui fera « *le bilan de l'état d'avancement des engagements pris en matière de cohérence* ».

[182] COM (2005) 134 : Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, *Cohérence des politiques au service du développement – Accélérer les progrès vers les objectifs du Millénaire pour le développement*, Bruxelles, 12 avril 2005.
[183] Demande des États membres réunis en Conseil, décembre 2004.

D'un Consensus à l'autre, de Washington à Bruxelles, de 1989 à 2005, quelle acception la Communauté européenne donne-t-elle au développement ? Sa valeur ajoutée se situe peut-être moins dans la conception du développement qu'elle élabore progressivement, que dans la mise en place de partenariats bilatéraux d'un nouveau genre : ils ne sont plus seulement binationaux, mais ils deviennent birégionaux, ce qui fait de la Communauté européenne un acteur à part entière sur le terrain de la coopération au développement. Comme nous venons de le montrer, la Communauté s'installe sur la scène internationale comme un acteur multilatéral, en tant qu'organisation internationale, et glisse progressivement vers un rôle bilatéral. Elle s'installe à la fois dans la continuité de ces actions, la réduction de la pauvreté restant le cœur du référentiel, mais aussi en rupture par rapport à certaines pratiques. En devenant progressivement un acteur bilatéral à part entière, la Communauté a confirmé la réalité de la « valeur ajoutée » de sa politique.

Vis-à-vis de ces questions, la Communauté européenne a progressivement proposé un ensemble de réponses, et a mis en place un cadre d'action afin de se positionner sur la scène internationale. Productrice de normes, la Communauté, et plus particulièrement la Commission, peut ainsi renforcer son poids sur la scène internationale[184]. Quel est ce cadre normatif mis en place par la Communauté européenne ? Si, de manière plus globale, nous interrogeons son rôle sur la manière d'encadrer la coopération au développement au niveau européen, nous devons au préalable étudier ce que signifie la « coopération au développement » pour la Communauté, en nous fondant avant tout sur une étude empirique : le cas de la Caraïbe. Nous pensons en effet que son action en matière de coopération au développement contribue à consolider une identité de l'action extérieure plus forte (voir Arts, *in* Arts et Dickson, 2004 : 107) et à l'affirmation de la Commission européenne en tant qu'acteur. Comme le souligne Grossman, la notion d'acteur en politiques publiques recouvre deux dimensions : « *l'une concernant la contribution de l'acteur au processus politique et l'autre l'impact ou l'influence de cette contribution sur le résultat* » (Grossman, *in*

[184] Voir aussi d'autres études empiriques sur la question. Dans le domaine de l'environnement, Eve Fouilleux a étudié « la capacité de l'Europe à s'imposer sur la scène internationale en préservant un modèle propre de développement » en matière d'environnement et analysé le lien entre « l'établissement par l'Europe d'un discours sur ce thème, et les stratégies qu'elle déploie sur la scène internationale » (Fouilleux, 2000).

Boussaguet, Jacquot, Ravinet, 2004 : 23). Ces deux dimensions concourent à l'identification de la Communauté européenne en tant qu'acteur et à la définition des caractéristiques de son action : quelle est son action en matière de coopération au développement, et quel impact a-t-elle sur ses relations avec les autres acteurs de la coopération au développement en termes de jeux de pouvoir ? Identifiée comme un acteur multilatéral, la Communauté européenne s'est-elle progressivement affirmée comme un acteur bilatéral de la coopération au développement ?

CHAPITRE 2. LA COMMUNAUTE EUROPEENNE : UN ACTEUR AUTONOME DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

Souvent qualifiée de modèle, principalement en tant que « continent de la norme », la Communauté s'inspire avant tout de l'existant pour se construire en tant qu'acteur et préparer l'émergence de son propre cadre d'action. La Communauté européenne s'est ainsi progressivement affirmée comme acteur stratégique sur la scène internationale, mais aussi vis-à-vis des États membres de l'Union européenne. Au risque de révéler des jeux de pouvoir et des conflits d'intérêts entre les partenaires historiques de l'aide bilatérale au développement des États membres européens avec les pays caribéens, la Communauté européenne tente de faire émerger une conception renouvelée du développement. D'un point de vue théorique, l'étude de l'Union européenne comme acteur international est beaucoup plus répandue dans la littérature anglophone que francophone. Comme l'explique F. Petiteville (Petiteville, *in* Helly, Petiteville, 2005), dans les années 1970 et 1980, la recherche s'est attachée à étudier la Communauté économique européenne d'alors comme « *puissance civile* » ou comme « *superpuissance* »[185], où il était question d'étudier avant tout la future Politique Extérieure et de Sécurité Commune, c'est-à-dire, la coopération politique européenne. Après la signature du Traité de Maastricht, il devenait particulièrement pertinent de se concentrer sur les domaines dans lesquels l'Union européenne concluait un certain nombre de partenariats ou d'accords (commerciaux, politiques). Longtemps, la question de la cohérence des politiques extérieures de l'Union européenne est demeurée un objet central pour la recherche académique. Dans l'ensemble, l'Union européenne a facilement été qualifiée d'acteur international, voire même d'acteur « global ». Ce qui nous intéresse ici est justement cette globalité. Comme nous l'avons précédemment expliqué, l'Union européenne englobe à la fois la Communauté européenne et les États

[185] Voir notamment Galtung, Johan (1973). *The European Community : a Superpower in the Making*. Londres, George Allen and Unwin.

membres, d'un point de vue géographique et institutionnel. La politique communautaire de développement s'inscrit donc dans un vaste ensemble que F. Petiteville qualifie de « *système d'action extérieure* » qui mêle à la fois la Politique extérieure et de sécurité commune, les politiques communautaires extérieures, et les politiques nationales. Marsh et Mackenstein voient en l'Union européenne un « *superpouvoir économique global* » (Marsh, Mackenstein, 2005 : 241), notant également qu'elle diversifie les formes de son intervention dans les pays partenaires : des relations bilatérales, multilatérales et régionales sont ainsi entretenues avec de nombreux pays ou groupes à travers le monde. Cependant, l'Union européenne est parfois qualifiée d'« acteur incomplet » (Knodt et Princen, 2003 : 196) ou encore d'acteur polymorphe, équivoque, peu visible sur la scène internationale, voire reflétant une action « *fragmentée dans ses relations extérieures* » (Petiteville, 2005 : 13). F. Petiteville parle alors de politique internationale de l'Union européenne, qu'il entend comme « *l'ensemble des actions, discours et procédures imputables à l'Union européenne, destinés à produire un effet dans le champ international, quel qu'en soit le pilier de référence*[186] » (Petiteville, 2006 : 18), ce qui permet d'englober l'ensemble des politiques externes de l'Union européenne et de reconnaître son rôle aussi bien en matière de commerce extérieur, qu'en matière d'aide humanitaire, ou encore de développement et de diplomatie.

La littérature n'inclut cependant pas toujours la coopération au développement dans l'action internationale de l'UE, alors que nous[187] pensons ce domaine comme un champ d'action pertinent qui atteste de l'extension des pouvoirs de la CE, et qui permet d'examiner la question de sa légitimité en tant qu'acteur international. Comme nous l'avons précédemment expliqué, les États membres en sont des acteurs historiques, et leurs interventions préexistent à celles de la Communauté. Ainsi nous paraît-il important de nous arrêter sur l'acteur communautaire en tant que « système ». En relations internationales, c'est par la question du pouvoir que l'on introduit cette

[186] La politique internationale de l'Union européenne, comme le rappellent et l'expliquent de nombreux auteurs (La Serre ; Petiteville ; Hill), est structurée autour du deuxième pilier, intergouvernemental, qui introduit la politique extérieure et de sécurité commune ; et du pilier communautaire, qui inclut plusieurs politiques communautaires, dont la politique de coopération au développement, pour lesquelles la Communauté détient des compétences partagées. Ce système est souvent qualifié de « dual », « asymétrique » (La Serre, 2005 : 24).

[187] Et selon d'autres. F. Petiteville parle ainsi de « *diplomatie coopérante* », notamment à travers deux axes principaux : le « *co-régionalisme et la défense des droits de l'homme* ».

problématique. Du « *gentle power* » au « *civilian power* », en passant par le « *normative power* » ou encore le « *post-modern power* »[188], la littérature cherche avant tout à établir des typologies de l'action communautaire sur la scène internationale en termes de pouvoir par rapport aux autres puissances[189]. Ici nous prenons le parti de qualifier l'acteur européen en termes de légitimité vis-à-vis des États membres qui lui donnent le mandat pour agir. Dans la perspective globale de notre analyse de l'autonomisation de l'acteur et de l'impact de son action sur les États membres, c'est donc la définition de Mario Telo[190] qui nous intéressera particulièrement, puisqu'il parle de l'acteur international européen comme « *affectant particulièrement des structures économiques et sociales de ses partenaires (États, régions, acteurs économiques, organisations internationales, etc.), mettant en œuvre de manière pacifique et originale (relations diplomatiques, accords, sanctions, etc.), et dont la portée est moins conjoncturelle que de moyen ou long terme* »[191]. Cette définition nous permet d'introduire justement la question des effets de l'action communautaire sur les partenaires de l'Union européenne, notamment en termes de rapports de forces et de conflits d'intérêts. Elle nous autorise également à introduire des éléments de réponse à des questions dérivées, comme celle du processus de prise de pouvoir de la CE en matière de coopération au développement. Afin de qualifier l'acteur au mieux et le plus précisément possible, nous tenterons de donc de saisir qui représente quoi vis-à-vis des pays et organisations partenaires. Dans cette même perspective, nous nous intéresserons à la manière dont la Communauté européenne parvient à se positionner au milieu, voire au cœur de l'ensemble de ces acteurs et à se glisser dans les habits de coordinateur des politiques européennes de coopération au développement.

Cette démarche nous permet en effet de changer d'échelle et d'envisager progressivement le rôle de la CE en tant que moteur de la construction d'une dynamique européenne de la coopération au développement. Nous pouvons ainsi resserrer un peu

---

[188] Voir Smith (2003)

[189] Voir les développements de Zaki Laïdi à ce sujet.

[190] *ibid.*

[191] Traduction personnelle de « *affects particularly the economic social structures of partners (states, regions, economic actors, international organizations, etc.), it is implemented through pacific and original means (diplomatic relations, agreements, sanctions and so on), and its scope is not conjunctural but rather in the middle and long range* »

plus notre étude, et nous concentrer à la fois sur la manière dont la CE émerge en tant qu'acteur autonome au sein de l'UE, distinct des États membres, et sur le processus de stabilisation du référentiel communautaire de coopération au développement qui en découle. Ainsi, nous mettons progressivement en avant les lieux de tension entre les États membres et la Communauté européenne. Cette dernière trouve en effet peu à peu sa place en tant que coordinateur des politiques européennes de développement, ce qui lui a permis de progressivement accroître son influence et d'autonomiser son action. Parlant de l'Union européenne et de sa représentation politique, Irène Bellier pense que « *la tension des rapports avec les États membres est si nette dans le domaine de la coopération que la coordination entre les projets bilatéraux et la mise en œuvre du Fonds européen de développement est constamment affirmée comme étant de l'ordre de la nécessité, et toujours à renforcer* » (Bellier, *in* Gabas, 1999)[192]. La Communauté s'est ainsi saisie de la coopération au développement comme problème politique et l'a inscrite à son agenda. Afin d'analyser les ressorts de l'action communautaire de coopération au développement, nous souhaitons mieux comprendre les fondements et les contours de son action, et proposons donc de dresser un tableau dynamique du référentiel communautaire de coopération au développement en tant que construit politique. Cela nous permet, de manière sous-jacente, de mettre en lumière les fondements de nouveaux modes de gouvernance en matière de coopération au développement. En effet, la mise en évidence des ressorts de l'action publique communautaire de coopération au développement permet d'identifier les ressorts de son autonomisation vis-à-vis des États membres, et donc, les lieux d'émergence de jeux de pouvoir entre eux. Ces nouveaux points de friction, de tension, entre la Communauté européenne et les États membres, traduisent l'émergence progressive d'un référentiel propre à la Communauté et concourent au renforcement d'un cadre politique autonome en matière de coopération au développement. En sous-main, c'est bien la Commission européenne qui apparaît comme nouvel acteur central de la coopération au développement en Europe. Comment la consolidation d'un cadre autonome permet-elle à la Commission d'émerger en tant qu'acteur ? Comment s'arroge-t-elle progressivement le rôle de coordinateur des politiques nationales européennes, puis

[192] Bellier, Irène « Les institutions européennes, la coopération-développement et la culture de Lomé : des pratiques et des textes », *in* Gabas (1999).

celui de régulateur ? Comment se place-t-elle au cœur du pilotage d'une politique européenne de coopération au développement en devenir ?

En d'autres termes, notre propos aspire à démontrer, dans un premier temps, quelle définition recouvre la coopération au développement au niveau communautaire, et donc ce que traduit l'objectif central de réduction de la pauvreté dans les Traités et dans les différentes stratégies élaborées par la Commission (I). Dans un second temps, nous prolongeons notre essai de définition de la conception communautaire de la coopération au développement du point de vue de l'acteur. En analysant l'autonomisation du cadre d'action de la Communauté à travers l'exemple de la Caraïbe, nous souhaitons mettre en évidence les principales caractéristiques de la Commission européenne en tant que partenaire du développement, ce qui nous permettra d'avancer des éléments de compréhension quant à son rôle au sein du processus de prise de décision dans le domaine de la coopération au développement, et de faire ressortir les enjeux sous-jacents de son émergence en tant qu'acteur (II).

Section I. « REDUIRE LA PAUVRETE » : DEFINITION D'UN CADRE D'ACTION PAR LA COMMUNAUTE.

Comme nous l'avons vu précédemment, la Communauté européenne tient compte des objectifs élaborés et des engagements pris au niveau international. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement sont l'exemple majeur attestant de la prise en compte par la Communauté européenne des priorités internationalement reconnues pour la coopération au développement. Cependant, elle affine son programme d'action en mettant en place un référentiel autonome. En effet, ce dernier se distingue progressivement à la fois du référentiel international, et des référentiels nationaux des États membres. La notion de référentiel (Muller, 1990) nous permet de mieux appréhender cette conception propre que la Communauté élabore petit à petit. Le concept de référentiel traduit en effet le processus de construction d'une

« *représentation, [d']une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs vont organiser leur perception en système, confronter leurs solutions et définir leurs propositions d'action* ». Cette relation entre « *l'image cognitive construite par les acteurs* » et l'organisation d'un système d'action qui en découle guide notre réflexion dans ce chapitre. Ainsi, notre démarche a conduit à interroger la manière dont la représentation communautaire du problème de la coopération au développement s'est progressivement mise en place. Afin de poser les jalons de notre analyse des mécanismes stratégiques qui lui permettent de stabiliser cette représentation[193], nous souhaitons ici comprendre comment s'articulent le cadre général d'action de la Communauté en matière de coopération au développement et ses déclinaisons sur le terrain. À cet égard, le cas de la Caraïbe semble pertinent pour analyser la construction d'une nouvelle conception de l'aide au niveau communautaire. Depuis les débuts des relations entre la Communauté européenne et les États caribéens, le référentiel est en constante évolution. Initialement très lié aux référentiels nationaux des États membres[194], un référentiel communautaire tend à s'affirmer, depuis la fin des années 1990, comme un cadre d'action propre. À côté des questions de développement économique *stricto sensu*, qui évoluent en objectif d'insertion dans le système économique mondial, la coopération au développement se construit comme un « *champ politique* » (Bourdieu, 2000) propre, avec ses objectifs, ses moyens et ses pratiques.

Ce dernier correspond-il à un agrégat des référentiels nationaux européens, ou plutôt à un cadre d'action renouvelé, voire nouveau, de la coopération au développement ? La réalité de la stratégie et des interventions communautaires nous montre que les deux propositions se vérifient. La stratégie de coopération au développement de la Communauté européenne se construit à la fois comme une combinaison des référentiels nationaux, et comme une stratégie d'action renouvelée. En effet, d'un côté, l'étendue géographique et thématique des priorités, bien qu'elle semble évoluer vers une plus grande rationalisation, atteste de la volonté de la Communauté de conserver les liens historiques entretenus par les États membres avec leurs partenaires

[193] Qui fera l'objet de notre deuxième partie.
[194] Comme nous l'avons vu dans le chapitre 1.

historiques. D'un autre côté, la recherche d'une légitimation de son action complémentaire à celle, juridique, conférée par les Traités, invite la Communauté à dégager une valeur ajoutée de son intervention sur le terrain de la coopération au développement. Ainsi, la stratégie de la Communauté visant à se distinguer progressivement des États membres semble s'articuler autour de l'émergence d'une conception autonome du développement, d'une part en institutionnalisant de nouveaux objectifs et de nouvelles pratiques de la coopération pour fournir un cadre général harmonisé de sa politique (A), et, d'autre part, en en différenciant néanmoins l'application aux niveaux régional et national, c'est-à-dire, en l'occurrence, en adaptant les cadres généraux à la Caraïbe et aux pays caribéens (B).

A. Les fondements d'un renouveau de la coopération communautaire au développement.

La coopération au développement avait émergé avec le processus de décolonisation, et Yaoundé puis Lomé avaient installé un système où les « *intérêts géopolitiques et la recherche de matières premières jouaient un rôle important pour les Européens* » (Brüne, *in* Helly, Petiteville, 2005 : 185). En outre, la guerre froide invitait à conserver ce lien économique et politique qui unissait l'Union européenne à un grand nombre de pays en développement. À partir de la fin des années 1990 il a donc fallu moderniser quelque peu la politique de développement de l'Union européenne, afin de dépasser le modèle « *d'un post-colonialisme centré sur l'État* » (Brüne, *ibid.*).Le référentiel de la Communauté européenne en matière de coopération au développement s'inscrit totalement dans cette dynamique, qui est répond au cadre plus large des objectifs de l'action extérieure européenne. B. Petit explique ainsi que, pour palier une perte de légitimité de l'aide au développement, il a fallu « *réexaminer l'esprit, les objectifs et la pratique de la coopération* »[195]. Plus récemment, c'est également ce que défend Louis Michel, Commissaire européen en charge du développement jusqu'en

[195] Petit, Bernard, « les relations entre l'Union européenne et les États ACP à l'aube du XXI^{ème} siècle », *In* Jos, Emmanuel ; Perrot, Danielle (1999). *La Caraïbe face au défi de la mondialisation. Marchés et nations dans l'aire Caraïbe / Amérique*. Paris, Montchrestien.

2009, à chaque intervention : la politique d'aide au développement entend « *sauvegarder les valeurs de l'Union, ses intérêts fondamentaux et sa sécurité, maintenir la paix, prévenir les conflits, renforcer la sécurité internationale* »[196] avant tout. Ces objectifs généraux sont ceux de l'action extérieure de l'Union (voir article 11 du TUE). Tout comme les outils financiers destinés à les mettre en œuvre, ils font l'objet d'un renouveau, et cherchent à s'adapter à un environnement international évolutif.

1. La création d'un champ politique de la coopération au développement.

« *L'évolution des années 1990 est marquée par une remise en cause du sens et de la nature de l'aide communautaire* » (Anglade, 2000)[197]. En effet, la fin de la Guerre froide ainsi que les évolutions internes liées à la construction européenne, et notamment l'accentuation de l'union politique européenne impulsée par Maastricht, ont amené la Communauté à repenser les objectifs de sa politique et donc le sens de son action en matière de coopération au développement. D'un point de vue juridique, le nouveau Traité établissant une Communauté européenne crée en 1992 un domaine de compétences partagées entre les États membres et la Communauté et impulse une nouvelle politique communautaire : la coopération au développement. En outre, deux documents de la Commission[198] ont livré les premières orientations de l'action communautaire, et notamment les besoins d'efficacité, d'un nouveau partenariat, de régler la question du financement, ainsi que la nécessité de revoir les priorités de l'aide. Enfin, des développements et réflexions plus récents ont conduit la Commission à mettre en exergue un objectif prioritaire : la réduction de la pauvreté.

La question du développement apparaît très vite dans les objectifs des deux organisations internationales. Depuis 1992, le développement est à la fois un objectif de

[196] COM 2005 Politique de développement de l'Union européenne.

[197] Anglade, Christian (2000). « La politique communautaire d'aide au développement : bilan et perspectives », *L'Europe en formation*, n°318, 25-45.

[198] Commission européenne (2000). *La réforme de la gestion de l'aide extérieure*, communication de la Commission, Bruxelles, 16 mai 2000.

Commission européenne (2000). *La politique de développement de la Communauté européenne*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Bruxelles, 26 avril 2000.

l'Union européenne[199] et de la Communauté européenne. Cependant, c'est bien dans le cadre du premier pilier, le pilier communautaire, que la politique de coopération au développement est créée. L'article 3 du Traité sur la Communauté européenne consacre en effet ce domaine comme faisant l'objet d'une politique communautaire, comme étant une mission de la Communauté. Le titre XX et ses articles 177 à 181 précisent les objectifs de cette politique, ainsi que les conditions de son affirmation. Avant tout, elle doit être complémentaire de celles des États membres (article 177, alinéa 1). Différents objectifs sont énoncés, traduisant déjà une certaine conception de l'action communautaire en matière de développement. Doivent ainsi être favorisés dans le cadre de l'action communautaire : le développement économique et social ; « *l'insertion harmonieuse des pays en développement dans l'économie mondiale* » et la lutte contre la pauvreté. Sont adossés à ces objectifs généraux des objectifs politiques de démocratie et d'État de droit (alinéa 2), ainsi que le respect des cadres et engagements définis au niveau international (alinéa 3). L'article 179 organise les compétences autour du Conseil qui prend les mesures nécessaires à la mise en œuvre de ces objectifs. L'idée de coordination apparaît à l'article 180 qui introduit l'idée d'une nécessaire concertation entre les États membres et la Communauté et consacre la Commission dans son rôle de coordinateur[200]. La répartition des compétences entre les États membres et la Communauté est ainsi sommairement esquissée, tout en mettant en exergue le rôle central de la Commission pour coordonner les actions de coopération au développement au sein de l'Union européenne. Cette extension des compétences de la Communauté a été confirmée par une jurisprudence de la CJCE, comme La Serre le rappelle, en développant une « *théorie du parallélisme entre compétences internes et compétences externes de la Communauté* »[201].

Dans les Traités, le domaine de la coopération au développement comme objet

[199] Le développement figure parmi les objectifs de la Politique Extérieure et de Sécurité Commune, comme il est fait mention à l'article 11, alinéa 1 du Traité sur l'Union européenne.

[200] « *La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir la coordination* »

[201] La jurisprudence de la CJCE a, dans les années 1970, entraîné une « *extension des compétences externes de la Communauté et sur une interprétation extensive des compétences existantes* » : « Chaque fois que le droit communautaire a établi dans le chef des institutions de la Communauté des compétences sur le plan interne en vue de réaliser un objectif déterminé, la Communauté est investie de la compétence nécessaire pour prendre les engagements internationaux nécessaires à la réalisation de cet objectif, même en l'absence d'une disposition expresse à cet égard » (extrait de l'Avis sur la navigation rhénane, 26 avril 1977), cité par La Serre, 2005 : 25.

d'une politique communautaire est bien défini et circonscrit à ces trois axes principaux que sont le développement économique et social, la lutte contre la pauvreté et l'insertion dans l'économie mondiale, et se distingue donc de la « *coopération technique, financière et spécifique avec les pays tiers* » (titre XXI). Au sein de la Commission, la coopération au développement s'inscrit historiquement dans l'ensemble plus vaste des relations extérieures. Ces dernières rassemblent différents sous-domaines, dont le commerce extérieur, l'aide humanitaire[202], les relations extérieures, et correspondent à une organisation administrative *ad hoc*. Au sein du triangle institutionnel de la Communauté européenne, la Commission semble bien être l'artisan principal des relations internationales communautaires. La diversité des actions qu'elle mène sur la scène internationale lui confère une résonance particulière et un rôle croissant vis-à-vis de ses partenaires européens. Cette place sur la scène internationale a été particulièrement affirmée grâce aux compétences qu'elle détient en matière commerciale[203].

D'un point de vue stratégique, un consensus politique semble également émerger au niveau européen. Si les traités constituent la base juridique du fonctionnement des institutions européennes, les orientations des politiques menées par l'UE, et, en l'occurrence, par la CE, sont validées par des déclarations. Concernant la politique de développement de la CE, c'est la déclaration du Conseil et de la Commission du 20 novembre 2000, se basant sur la Communication de la Commission du 26 avril 2000 au Conseil et au Parlement européen, qui fixe les objectifs et la stratégie de la CE en matière de coopération au développement. À cette occasion, le Conseil et la Commission réaffirment la « *solidarité de la Communauté à l'égard des pays en*

[202] Le lien entre développement et aide humanitaire est assuré par un programme du nom de « *liens entre aide d'urgence, réhabilitation et développement (LRRD)* » (Communication de 1996, JO C 85 du 17 mars 1997). Initialement, il s'agit d'une consultation lancée par la Commission afin de définir des mesures pour combler le fossé entre aide humanitaire et aide au développement. Ce texte établit le lien d'interdépendance entre les deux, chacun des secteurs contribuant, dans des situations données, à l'amélioration de l'efficacité de l'autre. En situation de catastrophes naturelles, de conflits violents, de crises structurelles (ou autres), une coordination accrue est donc demandée aux acteurs afin d'améliorer les résultats de l'aide internationale. Ainsi sont préconisés le cofinancement de projets et la coopération des représentants de l'Union européenne sur le terrain, une coopération avec l'ONU et les autres acteurs, et enfin, un lien plus étroit entre les efforts de la Communauté européenne et ceux de la Banque mondiale, du FMI et des ONG en vue d'apporter son soutien aux pays pauvres et très endettés.

[203] Aux termes des articles 133, 300 et 310 du Traité sur la Communauté européenne, la Commission est en charge des négociations et de la conclusion d'accords commerciaux internationaux, pour lesquels les États membres lui ont donné mandat.

développement, dans le cadre d'un partenariat respectueux des droits de l'homme, des principes démocratiques, de l'État de droit et de la bonne gestion des affaires publiques ». C'est là le principe fondateur de la politique communautaire de développement, dont l'objectif principal est la « *réduction de la pauvreté, en vue de son éradication à terme* ». Cette déclaration, essentielle pour resituer la politique de développement dans le cadre plus large de l'action extérieure de la Communauté, permet également de cibler six domaines prioritaires : le lien entre le commerce et le développement ; l'intégration et la coopération régionale ; l'appui aux politiques macro-économiques et la promotion d'un accès équitable aux services sociaux ; les transports ; la sécurité alimentaire et le développement rural durable ; le renforcement des capacités institutionnelles. Quatre thèmes dits transversaux doivent en outre être promus dans les mesures prises à travers chacun des domaines précités : les droits de la personne humaine, l'égalité homme – femme[204] ; les droits des enfants ; la protection de l'environnement.

Parallèlement à la réorganisation de ses actions de relations extérieures en général, la Commission européenne en particulier, et la Communauté en général, a donné de nouvelles bases à sa politique de développement. Nous reviendrons plus en détail sur le Consensus européen pour le développement, qui fait partie d'une réforme plus large ayant permis de renouveler la politique communautaire et européenne de développement. D'emblée, le cadre général énoncé par ce texte, qui a été adopté par le Conseil et le Parlement européen en 2006 après proposition de la Commission, place au cœur de la coopération au développement de la Communauté européenne le respect des engagements internationaux et érige la lutte contre la pauvreté comme priorité générale : « *Pour la première fois en cinquante ans, la Déclaration définit au niveau de l'Union européenne les valeurs, principes, objectifs et moyens communs en vue d'éradiquer la pauvreté et d'atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Elle engage les États membres, pas seulement en tant que membres du Conseil mais aussi en tant que partenaires bilatéraux, et la Communauté européenne* » (Commission européenne, 2006)[205]. L'objectif principal de lutte contre la pauvreté s'applique ainsi

[204] Sur le thème de l'égalité homme - femme et son importance croissante dans les politiques de la Communauté, voir Jacquot, Sophie.

[205] Extraits de COM (2006) 124.

aussi bien à la Communauté qu'aux États membres, et donne lieu à l'élaboration progressive d'un référentiel communautaire propre, qui va peu à peu se construire autour ce cet objectif central et de la *Déclaration du Millénaire*, en précisant de façon rigoureuse des sous-objectifs.

2. *Les 3 piliers de la coopération au développement au niveau communautaire.*

La coopération au développement au sens de la Communauté européenne implique à la fois l'intégration d'objectifs environnementaux et de la question du développement durable dans le référentiel[206], et l'intégration d'objectifs politiques et économiques. Considérée comme un « *processus pluridimensionnel* » (Commission, 2000 : 7 – politique de développement), la politique d'aide au développement de la Communauté européenne doit répondre à six priorités : le commerce et le développement, l'intégration et la coopération régionales, l'appui aux politiques macro-économiques, le transport, sécurité alimentaire et développement rural durable, État de droit, bonne gouvernance et renforcement des capacités institutionnelles.

Une déclinaison européenne de la Déclaration du Millénaire ?

Parmi les conséquences des programmes d'ajustement structurel menés par les institutions financières internationales dans les années 1990 figure l'accroissement de la pauvreté dans certains pays en développement. En 2000, alors que des engagements sont pris au niveau international (Déclaration du Millénaire) sur un objectif de réduction de moitié de la pauvreté d'ici 2015, la Commission propose également de recentrer ses actions en matière de coopération au développement sur l'objectif de lutte contre la pauvreté[207]. Pour la Communauté européenne, la lutte contre la pauvreté se décline en différents domaines prioritaires d'intervention pour lesquels des lignes budgétaires spécifiques, transversales, sont consacrées. La bonne gouvernance, la corruption, les

[206] Sur ces questions, voir la synthèse chronologique de Pallemaerts, Marc ; Gouritin, Armelle (2007). « La stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable », *Courrier hebdomadaire*, n°1961, 5-45.

[207] L'objectif de « réduction et à terme [d]'éradication de la pauvreté » figure à l'article 19 de l'Accord de Cotonou, signé en 2000.

droits de l'homme et l'égalité des sexes apparaissent ainsi comme des priorités transversales qui doivent toujours être observées, quelles que soient les actions engagées dans les différents pays partenaires. En outre, la lutte contre la pauvreté ne doit pas se départir d'une différenciation des situations propres à chaque pays. Ainsi, son approche de la coopération au développement distingue différents niveaux d'aide (Anglade, 2000 : 31) : une concentration primaire qui vise les pays les plus pauvres, une concentration secondaire (pour les pays où plus de 20% de la population vit sous le seuil de pauvreté), et une concentration tertiaire qui concerne tous les autres pays en développement (Commission, 2000 : 21).

Parmi les défis découlant du Traité d'Amsterdam figurent les trois objectifs de développement : le développement économique et social durable ; la lutte contre la pauvreté ; la promotion de l'insertion des pays en développement dans l'économie mondiale. De plus, la Commission rappelle les engagements pris dans le cadre des conventions environnementales des Nations Unies sur le climat, la biodiversité et la désertification, mais aussi la reforestation. L'ensemble de ces objectifs impose la prise en compte de l'environnement dans la stratégie communautaire de coopération au développement. Dès 2000, la Commission propose des éléments de stratégie en vue « *d'intégrer l'environnement et le développement durable dans la politique de coopération en matière d'économie et de développement* »[208]. Dans cette communication, l'objectif est de poser les jalons d'une stratégie à construire afin de lier les objectifs traditionnels du développement à des objectifs environnementaux dont les discussions et processus internationaux et multilatéraux ont révélé l'urgence depuis la fin des années 1990. Il faut retenir de ce document la responsabilité qui est faite aux stratégies nationales des pays en développement dans la définition des objectifs environnements et de développement durable. Néanmoins, une réflexion doit être menée au niveau européen afin d'envisager la meilleure manière de normaliser ce lien entre environnement et développement et d'en garantir la pérennité. En effet, la question du

[208] Commission européenne (2000). *Intégrer l'environnement et le développement durable dans la politique de coopération en matière d'économie et de développement – éléments d'une stratégie globale*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, Bruxelles, 18 mai 2000 [COM(2000) 264].

financement communautaire[209] en la matière est de premier ordre. Mais il s'agit également de suivre les progrès et d'évaluer le processus d'intégration de l'environnement. Cette communication, très technique quant à la méthode à mettre en place, invite à travailler plus avant sur cette question. Dans cette perspective, le Conseil européen de Barcelone des 16 et 17 mars 2002 a acté certaines des propositions de la Commission dans ses conclusions, engageant par la même l'ensemble des États membres : « *L'UE a l'intention de promouvoir des conclusions orientées vers l'action lors du sommet mondial sur le développement durable ainsi qu'une mise en œuvre efficace de ses résultats, en se fondant notamment sur l'Action 21, sur l'Agenda de Doha pour le développement, sur la Conférence sur le financement du développement de Monterrey et sur les objectifs et les buts de développement adoptés au niveau international, en particulier ceux contenus dans la Déclaration du millénaire* » (dans une déclaration du Conseil annexe, propre à l'environnement et au développement durable).

Ces considérations s'inscrivent dans le processus international d'harmonisation des politiques de coopération au développement, afin d'accroître l'efficacité de l'aide au développement[210]. Néanmoins, il convient d'observer la manière dont la Communauté européenne renouvelle son cadre d'action, en mettant en place un nouveau plan d'action, qui, à partir de 2006, devrait favoriser l'avancée des pays européens et de leurs pays partenaires sur la voie de la réalisation des objectifs fixés au niveau international. Ce plan[211] décline l'ensemble des neuf mesures principales, réparties en trois axes, qui devront faire l'objet d'une mise en œuvre à court et moyen terme. On observe ainsi une volonté de renforcer l'efficacité et le pragmatisme des actions menées par la Communauté européenne en matière de coopération au développement à court terme. Les trois axes identifiés sont : un regard sur l'aide de l'Union européenne, une action immédiate, et un renforcement du Consensus européen. Ce plan d'action vise *in fine* à

[209] Cette question du financement a été le prétexte, à ce moment, pour la Commission, pour la proposition d'un nouvel instrument de financement : Instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique (prop de règlement COM(2004) 629, JO C 125 du 24 mai 2005), ce que nous étudierons dans le chapitre 3 à propos des relations entre le Parlement européen et les autres acteurs.

[210] Voir les éléments sur les Déclarations de Paris et de Rome, dans le Chapitre 1.

[211] COMMISSION EUROPEENNE, *Communication Aide de l'Union européenne : fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide*, Bruxelles, 2 mars 2006. [COM(2006) 87]

accroître la visibilité, d'ici 2010, des progrès de l'aide européenne au développement. S'il n'est pas mentionné, le point de référence principal reste le cadre défini au niveau international à travers le processus de Monterrey, la Déclaration du Millénaire et la Déclaration de Paris, puisque certaines de ces mesures étaient déjà avancées dans des communications précédentes visant à mettre en œuvre au niveau européen le processus de Monterrey[212] et les Objectifs du Millénaire pour le Développement[213]. En prolongeant ainsi les objectifs de la Déclaration du Millénaire, la Communauté européenne entend accroître l'éventail de ses actions, et de son influence en tant que bailleur de fonds. Cela se vérifie à travers les valeurs communes et les objectifs politiques introduits dans le référentiel communautaire, qui visent à lier l'aide à des impératifs de bonne gouvernance.

Lier l'aide à des objectifs politiques : une nouvelle conditionnalité ?

Ces objectifs classiques s'ajoutent à un objectif politique clair des relations de coopération au développement de la Communauté européenne avec ses partenaires des pays du Sud. Dès 1999, deux règlements du Conseil[214] fixent les « *exigences pour la mise en œuvre des actions de coopération au développement* ». De ces deux textes il ressort un grand intérêt de la Communauté européenne pour le soutien aux actions visant à intégrer la question des droits de l'homme et de l'État de droit dans les actions coopération, en en fixant des modalités précises. Une Communication de 2005 portant sur la *politique de développement de l'Union européenne* récapitule assez bien les grands objectifs et les valeurs portés par la Communauté européenne auprès de ses partenaires : « *Fonds commun de valeurs : la solidarité, le respect de la dignité humaine, l'égalité, la tolérance, la liberté d'opinion et d'expression, la foi en l'homme*

[212] COM(2004) 150

[213] COM(2005) 132 et COM(2005) 133

[214] Règlement (CE) n°975/1999 et Règlement (CE) 976/1999 du 29 avril 1999 portant respectivement sur « les exigences pour la mise en œuvre des actions de coopération au développement qui contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'État de droit ainsi que celui de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales », et sur « les exigences pour la mise en œuvre des actions communautaires, autres que celles de coopération au développement, qui, dans le cadre de la politique de coopération communautaire, contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'État de droit ainsi que celui de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les pays tiers ».

et en ses ressources pour construire un avenir meilleur ». En outre, si un « devoir élémentaire d'humanité et de générosité doit rester le moteur principal de [l']action »[215] de la Communauté européenne, il apparaît que l'allocation de l'aide est soumise à des conditionnalités politiques. En effet, depuis la Convention de Lomé, une attention toute particulière est accordée aux droits de l'homme, à la démocratie et à la bonne gouvernance. En cas de non respect de cette clause, l'allocation de l'aide peut être suspendue. Ce sont globalement des objectifs fondés sur le libéralisme politique, économique et sur la démocratie. Cela répond à un parti-pris idéologique parfois critiqué (voir Hugon, 2005 : 25) qui lie le financement du développement et la croissance aux conditions de démocratie et d'État de droit. Hugon met en question la relation entre démocratie et croissance, en passant justement par les théories du libéralisme politique et économique, et en prenant le contre-pied de ces théories. Il en déduit « *qu'il peut y avoir des liens statistiques entre le poids des dépenses publiques dans l'économie, le niveau de développement économique, le taux d'ouverture et les indicateurs de démocratie* » (Hugon, 2005 : 26). En 2007, c'est un programme thématique qui apparaît pour promouvoir la démocratie et les droits de l'homme dans le monde. Pleinement intégré aux problématiques de développement, ce programme doit contribuer à la fois au développement et au renforcement de la démocratie. Faisant suite à l'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme, le programme confirme cette conditionnalité en adoptant une approche plus stratégique.

À côté de ces objectifs qualitatifs, des objectifs quantitatifs sont fixés de manière incitative pour que le volume d'aide des États membres atteigne 0,51% de leur PIB en 2010, et 0,7% en 2015. En effet, les objectifs de développement doivent être traduits en programmes. À cette fin, différents instruments financiers ont été mis en place. La programmation est désormais la règle, et différents autres principes président à l'allocation de l'aide au développement de l'Union européenne.

[215] COM 2005 « politique de développement de l'Union européenne »

3. Des principes communs à la Communauté européenne et aux pays en développement pour l'élaboration et la mise en œuvre de l'aide.

Les relations entre la Communauté européenne et ses pays partenaires sont gérées par un ensemble de règles de fonctionnement qui ont mis en place un processus décisionnel assez long. Des principes de fonctionnement président à la réalisation des objectifs généraux de la coopération au développement que nous venons d'évoquer. Cependant, la programmation, la responsabilisation, l'appropriation et l'harmonisation sont quatre principes fondamentaux pour le fonctionnement et la mise en œuvre de la politique de coopération au développement et répondent à une logique communautaire bien distincte de celle des États membres[216].

La programmation est la première phase du cycle des opérations d'un projet de coopération extérieure de la Communauté. Le principe de programmation invite à analyser la situation nationale et sectorielle afin d'identifier les objectifs et secteurs prioritaires pour la coopération entre la CE et le pays partenaire. Cette phase donnera lieu à un cadre de programmation, pluriannuel, qui va permettre de guider, mais aussi de borner l'action communautaire dans le pays cible. Un certain nombre de principes découlent de cette pratique de la programmation. L'appropriation de la politique de développement par les pays tiers et l'alignement des stratégies avec l'agenda national sont deux autres principes essentiels de la Communauté européenne. La concentration implique la sélection d'un nombre limité de domaines d'actions pour la Communauté. Une approche par les résultats met en place les indicateurs de progrès, et des mesures de l'impact de l'aide. Les rapports et revues à mi-parcours apportent une plus grande flexibilité de la programmation, ainsi qu'une approche fondée sur les « leçons », les bonnes pratiques, les expériences. L'implication de la société civile doit accroître le partenariat entre la Communauté et les pays du Sud, mais aussi améliorer le dialogue politique en vue d'une programmation plus efficace. Le support budgétaire doit être favorisé le plus fréquemment possible, afin de renforcer l'effectivité de l'aide.

La responsabilisation des PED destinataires de l'aide est un autre principe

[216] Ces principes ne sont pas spécifiques à la coopération extérieure, puisqu'ils régulent également la gestion de la politique régionale, par exemple, notamment dans le cadre des fonds structurels à destination des régions européennes « en retard de développement ».

fondamental de l'aide communautaire. Inscrit dans le préambule de la Déclaration du Millénaire, il est aussi repris dans de nombreux textes communautaires établis par la Commission et/ou le Parlement (cf. Rapport 2006 sur APE).

De nouveaux principes sont récemment apparus et élargissent la portée de l'action européenne. En effet, l'harmonisation, la division du travail et la complémentarité des actions tendent peu à peu à régir, non plus simplement les relations entre la Communauté européenne et les PED, mais aussi les relations entre la Communauté européenne et les États membres de l'Union européenne. Cela constitue un élément important de la stratégie européenne visant à renforcer l'intégration dans le domaine de la coopération au développement, c'est pourquoi nous y reviendront dans le cadre de notre étude de l'européanisation (voir chapitre 3).

Les objectifs européens de la coopération au développement précisent et prolongent ceux qui sont établis au niveau mondial. Ainsi, les priorités européennes de l'aide au développement s'axent désormais sur le commerce et l'intégration régionale, les infrastructures, l'eau et l'énergie, la gestion durable de l'environnement, le développement rural, l'agriculture et la sécurité alimentaire, la gouvernance, la démocratie, les droits de l'homme et l'appui aux réformes économiques et institutionnelles, la prévention des conflits et de la fragilité des États, le développement humain, et enfin la cohésion sociale et l'emploi. Mises en œuvre par des programmes thématiques et instruments financiers géographiques spécifiques, ces priorités doivent permettre d'harmoniser les pratiques et d'apporter une certaine cohérence à la politique communautaire, au regard des autres politiques menées par la Communauté. L'organisation de ces priorités permet également de différencier l'aide. D'un côté, une cohérence des valeurs et des objectifs généraux est assurée. De l'autre, ce sont une logique de paliers et l'adaptation aux situations particulières qui pourraient être la valeur ajoutée de l'action communautaire.

B. Une autonomisation de l'action pour une autonomisation de l'acteur.

L'enchevêtrement des niveaux de coopération et la multiplication des textes encadrant les relations entre l'Europe et la Caraïbe accroissent encore un peu plus la complexité de la politique de coopération au développement de la Communauté européenne. Pour clarifier le référentiel communautaire, il nous faut revenir sur ces déclinaisons régionale, subrégionale et nationales des relations euro-caribéennes. Le concept de référentiel n'a ni pour ambition ni pour objectif de révéler un caractère unitaire, mais il permet d'identifier les degrés de cohérence d'un système de représentations, d'images, et d'analyser le construit politique observé. Il s'agit d'en comprendre les subtilités, mais aussi les particularités, si elles existent. Ainsi, dans le cas de la Caraïbe, la question de la différenciation, qui apparaît à de nombreuses reprises dans les textes et discours de la Communauté, nous semble constituer un trait important du référentiel communautaire de la coopération au développement. En effet, l'action multi-niveaux préconisée par l'organisation européenne impose à la fois un fort degré de cohérence, mais également un effort de différenciation. Dans le contexte caribéen, celle-ci est étudiée par Norman Girvan sous l'angle de l'intégration régionale, et principalement de manière négative, puisqu'il lie la différenciation à la marginalisation et à la fragmentation de l'action au service du développement. C'est une autre approche de la différenciation que nous présente la Communauté européenne. En effet, selon elle, une approche différenciée doit permettre d'adapter le cadre global de la politique de coopération au développement aux spécificités régionales (caribéennes) et nationales (les pays de la Caraïbe). Par exemple, sur le plan financier, l'article 3 du règlement CE sur l'Instrument de Coopération au Développement (ICD) parle d'une approche différenciée nécessaire pour adapter l'outil financier au contexte régional ou national visé. Si l'on adopte un point de vue comparé et que l'on tente ainsi de distinguer les approches nationales[217] et communautaires de la coopération au

[217] Les documents stratégiques pays existent au niveau national également. La France, par exemple, renouvelle régulièrement les documents cadres visant à définir et redéfinir les orientations stratégiques et les programmes d'action de la coopération avec les pays de la ZSP. Néanmoins, au niveau des États membres, il n'y a, à ce jour, pas de documents stratégiques régions. Des orientations générales et politiques existent pour et dans certaines régions, mais la différentiation, qui peut prendre un autre nom selon, s'opère de manière différente. Ainsi, les documents cadres de la France, quand il ne s'agit pas de stratégies visant des pays, visent des domaines d'action, ou des objectifs transversaux (voir, par exemple, les documents de stratégie pour la prévention des risques ou pour la prise en compte de l'égalité de genre,

développement afin d'en extraire les ressorts du référentiel de la Communauté, la conception régionalisée de la coopération au développement selon la CE semble être l'un de ses apports les plus importants. Cette différentiation s'opère d'un point de vue matériel par la rédaction de différents cadres stratégiques pays ou région (CSP ou CSR), qui est ainsi l'instrument juridique principal de la coopération au développement au niveau communautaire. Il est décliné au niveau régional et au niveau national, encadrant respectivement le partenariat avec chaque région et avec chaque pays bénéficiaire de l'aide au développement de la Communauté européenne. Sur le terrain, cela se traduit donc par la rédaction pluriannuelle de documents stratégiques par pays et par région. La Communauté s'inspire du modèle des documents de stratégie de réduction de la pauvreté du FMI et de la Banque mondiale, et met en place ce que Berg appelle des « *stratégies de collaborations* » (Berg, 2003). La Communauté européenne n'y fait pas exception et généralise le recours à des documents stratégiques (nationaux ou régionaux). Ces derniers viennent compléter la chaîne du processus de prise de décision en matière de coopération au développement. Ils visent notamment à préciser, au niveau national ou régional, le cadre d'action de la Communauté. Ainsi, dans la Caraïbe, ce sont quatre domaines prioritaires de l'action communautaire qui sont mis en avant : la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption, les droits de l'homme et les relations hommes-femmes. Ce sont là des priorités transversales qui doivent présider à l'élaboration et la mise en œuvre des objectifs concrets de la politique de coopération au développement. Nous avons précédemment introduit cette analyse de la déclinaison régionale des objectifs communautaires de la coopération au développement par une présentation de l'aire géographique d'influence de la Communauté européenne[218]. Nous souhaitons ici approfondir l'explication de son positionnement dans la région caribéenne en précisant les contours de son action. En effet, si cette dernière s'inscrit dans le cadre d'un partenariat plus large avec l'Amérique latine et les Caraïbes, les déclinaisons de ces relations se font au plan subrégional et national. À cela s'ajoute un niveau de coopération particulier et spécifique : les relations ACP - UE[219], qui

rédigés par la France). Ils visent ainsi à intégrer des objectifs transversaux aux stratégies nationales en faveur du développement, sans qu'il y ait pour autant une déclinaison régionale spécifique.

[218] Voir chapitre 1.

[219] Nous rappelons que, dans le cadre général du partenariat mis en place entre les ACP et l'UE, il existe

constituent un facteur d'originalité supplémentaire de l'aide communautaire.

L'ensemble de ces éléments nous permet sans doute de mieux saisir les arcanes de l'aide communautaire dans la Caraïbe. En effet, si l'objectif de nos développements est de comprendre et expliquer le processus d'autonomisation de l'acteur, il nous a paru compliqué d'en fournir une analyse quantifiée. Cependant, caractériser l'action de la Communauté européenne dans la Caraïbe, en disséquer l'organisation, l'architecture, nous semble constituer un indicateur nécessaire. Pas forcément suffisant, le degré élevé d'organisation de l'aide communautaire au développement se révèle être un élément traduisant la volonté de la Communauté de s'approprier un (des) partenariat(s). De façon dynamique, l'accroissement combiné du volume absolu de l'aide et du nombre de destinataires de l'aide, représente certainement un signe de la réalité de ce processus d'autonomisation. Initialement, ses partenaires étaient principalement issus des zones de rayonnement de certains de ses États membres. Bien que ces dernières constituent la base de la politique de coopération au développement de la Communauté européenne, la situation a évolué. Progressivement, elle a mis en place de nouveaux types de partenariat afin de se détacher des États membres et de leurs zones de solidarité prioritaire respectives. Les transformations des relations entre l'Union européenne et les pays ACP sont une bonne illustration de ce processus d'autonomisation, qui concourt par là même à la stabilisation du référentiel, et de la définition de la coopération au développement au sens communautaire. Notre analyse des différents niveaux d'action de la Communauté européenne éclaire en effet une stabilisation progressive de sa représentation du problème de la coopération au développement. D'une part, cette stabilisation est horizontale quand il s'agit de normaliser la participation de la Communauté européenne aux processus d'intégration régionale (1). D'autre part, la concentration géographique de l'aide révèle une architecture pyramidale, que l'on peut assimiler à une stabilisation verticale du référentiel communautaire de coopération au développement. En apportant ainsi une cohérence aux relations bi-régionales entre la Communauté européenne et la Caraïbe, le référentiel se consolide, et l'acteur s'autonomise progressivement (2).

---

désormais, depuis l'accord de Cotonou, deux volets : le libre-échange et la mise en place d'aires régionales pour les échanges commerciaux avec l'Union européenne d'une part, et la coopération au développement d'autre part. C'est ce second volet qui nous intéresse ici.

1. Une stabilisation horizontale du référentiel : la Communauté européenne et les processus d'intégration régionale.

L'agenda de la coopération au développement se complexifie, puisque son champ s'étend désormais du développement économique et social (qui englobe la lutte contre la pauvreté, mais aussi de manière désormais périphérique le soutien aux secteurs sociaux comme la santé ou l'éducation) aux questions dites globales comme celles de l'environnement, de la lutte contre les trafics de drogue, la prévention des conflits et les situations d'urgence en cas de guerres ou de catastrophe. Parallèlement, les ramifications de l'agenda communautaire se multiplient également, et la question du développement semble désormais être plus systématiquement reliée à celle des échanges commerciaux. Dans ce contexte, la Communauté européenne utilise également le contexte international pour se positionner en tant que partenaire d'une nouvelle forme de développement, fondée sur les échanges commerciaux. C'est particulièrement dans le cadre des relations qu'elle entretient depuis le début de son histoire avec les pays ACP. À la fin des années 1990, la Communauté a ainsi été invitée par l'Organisation mondiale du commerce à modifier les termes de son partenariat, fondé sur un système préférentiel, à la faveur des pays en développement, système dorénavant jugé illégal. Une partie de l'accord de Cotonou met ainsi en place un référentiel fondé à la fois sur la coopération au développement et sur les échanges commerciaux. Ce qui nous intéresse ici, c'est de montrer comment la Communauté se saisit de ce changement de paradigme dans les relations entre les États du Nord et du Sud et dépasse les recommandations initiales de l'OMC en soutenant et encourageant le processus d'intégration régionale caribéen. Elle en fait progressivement un dénominateur commun de ses partenariats avec la région et les pays caribéens.

Des recommandations au profit d'un libre-échange régionalisé.

Si l'OMC a formellement lancé ce processus de transformation de la conception du développement et des relations Nord-Sud, la question de l'articulation entre commerce et développement était également l'objet du Consensus de Monterrey (points 26 à 38), mais aussi de l'agenda de Doha pour le développement. Ces derniers

affirment, réaffirment et confirment les mêmes engagements de la communauté internationale en vue de lier les échanges commerciaux aux questions de développement, sans pour autant mettre en place des mesures concrètes en ce sens. La Communauté européenne s'attelle à mettre en œuvre ces évolutions. Le projet d'Accord de Partenariat Économique (APE) régionalisé de la Communauté européenne est un exemple de cette démarche. Si des projets antérieurs d'intégration régionale avaient envisagé la mise en place d'une zone de libre-échange dans la région Caraïbe, l'APE est le premier à avoir abouti à la signature d'un accord formel. L'échec des négociations en vue de la création d'une zone de libre-échange des Amériques est l'exemple le plus récent[220] de tentative, avortée, d'un processus visant initialement à mettre en œuvre les recommandations de l'OMC impulsant la régionalisation du commerce. La signature de l'APE entre l'Union européenne et la Caraïbe représente un tournant dans le processus d'autonomisation de la Communauté européenne en tant qu'acteur international.

En déclarant que l'accès unilatéral préférentiel aux marchés de l'Union européenne, garanti par l'organisation européenne aux pays ACP, n'était pas conforme à la clause d'habilitation de l'OMC, et comme ces préférences n'étaient pas réciproques, elle a imposé la régionalisation du libre-échange. Lebullenger explique ainsi que des contraintes juridiques ont été imposées par l'OMC suite aux critiques vives du GATT à l'égard de la politique de Lomé (Lebullenger, 2006). En juin 1993, le GATT avait en effet rendu un rapport « foncièrement défavorable aux thèses communautaires », et recommandé « que les préférences de Lomé soient mises en conformité avec les règles du GATT sur les Accords commerciaux régionaux (ACR) ou qu'elles soient légalement tolérées en vertu d'une dérogation ». La dernière dérogation accordée a été votée en 2001 et vise à tolérer des préférences tarifaires spéciales non réciproques aux ACP signataires de Cotonou jusqu'à fin 2007. Les modifications induites par les recommandations de l'OMC ont un impact certain sur la nature de ces relations. La composition d'aires régionales de libre-échange a été imposée, et le commerce extérieur semble désormais supplanter les moyens classiques ou traditionnels de l'aide au développement. Ainsi, en révisant le partenariat entre les pays caribéens partenaires (réunis en CARIFORUM) et l'Union européenne, on a placé l'intégration régionale au

[220] Nous pouvons également citer pour exemple le cas avorté de la Caribbean Bassin Initiative.

cœur des échanges entre les deux régions. La Communauté s'est donc saisie de la question et le problème est progressivement porté à l'agenda communautaire.

Du système des préférences généralisées à des accords de partenariat économique : le volet développement en débat.

C'est l'objet de l'accord de Cotonou, signé en 2000 et révisé en 2005 puis 2010, qui identifie désormais la coopération au développement comme moyen pour parvenir à une harmonisation des niveaux de développement économique au niveau social. La régionalisation a, dans le cadre des accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les ACP, aussi engendré la création de groupes économiques régionaux spécifiques et nouveaux, qui risquent « *d'empiéter sur l'action des communautés économiques régionales* »[221] existantes. L'accord de Cotonou est « *centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale* »[222]. Dans ce contexte, c'est la Commission européenne qui a le mandat pour négocier avec les États partenaires[223]. Un rapport du Parlement européen a mis en évidence un certain nombre d'*impacts sur le développement des accords de partenariat économique*. Il met en évidence un certain nombre de problèmes concernant les questions du lien entre commerce et développement et de sa concrétisation dans les pays en développement. Ainsi, afin de préparer la signature des nouveaux accords régionalisés, et de contribuer à leurs mises en œuvre respectives, le Parlement européen demande de conserver « *l'objectif global de développement* » comme priorité ultime. De même, il propose des principes directeurs pour les négociations (point 6) : « *asymétrie en faveur des régions ACP, soutien à l'intégration régionale dans la zone ACP, mise en œuvre d'un cadre rationnel et prévisible pour la promotion du commerce et de l'investissement dans la zone ACP* ». De surcroît, ces accords devraient garantir aux

[221] Rapport PE 2006, point 28. Sur la superposition des organisations caribéennes (CARICOM / CARIFORUM / ACS-AEC) ; voir également Girvan, Norman (1999). « Globalisation, fragmentation and integration: a Caribbean perspective », communication présentée au « International Meeting on Globalization and Development Problems, La Havane, Cuba, 18 au 22 janvier.

[222] Article 1, paragraphe 2 de l'Accord de Cotonou.

[223] En vertu de l'accord de Cotonou et du paragraphe 5 de l'article 133 de la dernière version du Traité instituant la Communauté européenne.

ACP la « *marge de manœuvre nécessaire à la poursuite de leurs stratégies de développement* ». La direction générale du commerce de la Commission européenne, en charge de la préparation des accords et de ses négociations, est ainsi exhortée « *d'adhérer aux principes d'asymétrie et de flexibilité, afin de laisser les pays en développement décider de réformer leur politique commerciale conformément à leurs plans nationaux globaux de développement* », mais aussi de « *réaligner sa stratégie de négociation afin de la rendre compatible avec le principe dominant de la Déclaration sur la politique de développement, à savoir la cohérence de la politique de développement* » (point 10). Enfin, le Parlement européen demande la mise en place de clauses et de mécanismes de sauvegarde pour permettre aux pays en développement de s'extraire temporairement du futur système de libre-échange (points 17 et 19). Ainsi, et de manière plus globale, la libéralisation doit être « *subordonnée à la réalisation d'objectifs spécifiques de développement* » (point 25). Le rapport du Parlement constitue un indicateur intéressant, en ce qu'il met en évidence l'évolution prévue par le passage d'un système des préférences tarifaires à des accords de partenariat économique régionalisés. Cette évolution revêt un caractère particulier si l'on le replace dans le cadre précis de l'étude du processus d'autonomisation de la Communauté européenne. En effet, il constitue un pas supplémentaire vers une plus grande autonomie de cette dernière vis-à-vis des États membres. Progressivement, elle devient un interlocuteur privilégié pour les pays en développement dont elle est partenaires. Les mécanismes et les pratiques qui découlent de nouvel instrument impliquent en fait l'avènement de distinguer dorénavant clairement l'action de la Communauté de celle de l'Union, qui inclut les États membres.

L'institutionnalisation d'un partenariat de région (européenne) à région (caribéenne).

Les relations avec la Caraïbe sont ainsi revisitées, révisées, afin de mieux coller à la réalité internationale. La question semble dorénavant être également du ressort de la Communauté, qui développe des relations privilégiées avec un certain nombre de partenaires. Dans le cadre d'un soutien à l'intégration régionale, les partenaires sont

multiples. La Caribbean Community (CARICOM)[224] et l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OECS) apparaissent comme des partenaires privilégiés dans ce contexte. La seconde organisation est une partie de la première, et vise à installer un marché unique régional dans le Sud de la Caraïbe. La CARICOM est une organisation double, avec, d'un côté, des objectifs politiques et économiques de renforcement des échanges commerciaux dans la zone, et, de l'autre côté, un Caribbean Single Market Exchange (CSME) qui a pour ambition la création d'une organisation régionale intégrée. Ces organisations sont bien installées dans la région et leur mandat est totalement indépendant des objectifs caribéens de la Communauté. Cependant, la Communauté entend s'appuyer sur leur légitimité. Créé en 1992, le CARIFORUM est un accord intergouvernemental entre les États ACP de la Caraïbe. Il rassemble les États membres de la CARICOM et la République dominicaine, ainsi que Cuba, occasionnellement. Le mandat du CARIFORUM, quant à lui, est clair : ce forum politique a pour mission de coordonner le dialogue politique entre la Caraïbe, de promouvoir l'intégration et la coopération dans la Caraïbe, ainsi que de coordonner l'allocation des ressources et favoriser la mise en œuvre du programme indicatif régional financé par le FED. Dans la pratique, le CARIFORUM constitue une organisation spécifique tournée exclusivement vers la coopération avec l'organisation européenne qui en est le partenaire à part entière.

Sortant du cadre spécifique du partenariat Union européenne - ACP, il semble bien que la Communauté européenne s'appuie régulièrement sur des fondements internationaux pour justifier les objectifs du développement à l'européenne qui doivent « *garantir un accès aux marchés* » et des règles commerciales permettant « *aux pauvres de bénéficier des échanges commerciaux* »[225]. Allant au-delà des recommandations de l'OMC, la Commission a ainsi mis en place des outils pour garantir une « *Trade-related*

[224] Les membres ***pléniers***, au nombre de 15, sont les suivants : Antigua & Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haïti, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts & Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent & the Grenadines, Suriname, et Trinidad & Tobago. Cinq territoires ont le statut de membres ***associés*** : Anguilla, Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, Turks & Caicos Islands. Sept territoires ont le statut d'***observateurs*** : Aruba, Colombia, the Dominican Republic, Mexico, Netherlands Antilles, Puerto Rico (US), Venezuela.

[225] Propos introductifs de Mandelson, Peter ; Michel, Louis ; Ferrero-Waldner, au sein du document de la COMMISSION EUROPÉENNE (2006). *Making trade work for development*. Luxembourg, Office des publications des Communautés européennes.

Assistance », comme le « *EU's Export Helpdesk for developing countries* », qui doit aider les pays en développement à transformer « l'accès théorique au marché en un accroissement des échanges commerciaux dans la pratique »[226]. De même, dans le rapport de l'Union européenne de 2005 sur la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement, elle réaffirme l'importance de la contribution « *positive [du commerce] aux OMD à travers son impact sur la croissance économique* » et rappelle que, conformément à l'agenda de Doha, la politique européenne du commerce a pour but de « *contribuer à une intégration plus équitable des pays en développement dans le système commercial international à travers une action cohérente à trois niveaux : le multilatéral, le bilatéral, et l'unilatéral* »[227]. Il s'agirait ainsi de construire un nouveau type de partenariat fondé sur des relations bi-régionales, que certains chercheurs qualifient en fait de relations bilatérales d'un genre nouveau[228]. Pour Cox par exemple, cela atteste de la capacité de l'organisation européenne à prendre en compte les évolutions mondiales et à se positionner dans un monde « post-hégémonique ».

Se fondant sur le contexte international, la Communauté se positionne peu à peu comme le partenaire privilégié d'une région, la Caraïbe, et d'un ensemble de pays, les quinze pays caribéens membres du groupe ACP. À travers une question conjoncturelle, celle de l'intégration régionale[229], elle saisit l'opportunité de devenir durablement un partenaire structurel des États caribéens. Quelle est la nature de ces relations ? Il semble que la Commission européenne dépasse le rôle classique dévolu à une organisation internationale de coordinatrice, au profit de compétences étendues et d'une visibilité accrue. La Commission déplace ainsi peu à peu le problème pour se créer une place dans l'espace politique du développement et jouir d'une stature d'acteur à part entière. Enfin, elle opère ainsi une stabilisation de la représentation du développement en

[226] Traduction pour « *that this theoretical market access translates into more trade in practice* ». Création du Export Helpdesk (en ligne) en février 2004.

[227] p. 60 du *EU report on Millennium Development Goals 2000-2004*.

[228] Sur cette question, voir notamment : Cox, Robert W. (1997). *The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order*. New York, United Nations University Press. Cox, Robert W. (1981). « Social Forces, States and World Order : Beyond International Relations Theory », *Millenium, Journal of International Studies*, vol. 10, n°2. Cox, Robert W. (1996). *Approaches to Word Order*. Cambridge, Cambridge University Press. Held, David (1997). « Democracy and Globalization », *Global governance*, vol. 3, n°3.

[229] Sur l'intégration régionale dans la Caraïbe voir notamment Burac, Godard, Taglioni : 2003 ; Barfleur-Lancrerot : 2005.

plaçant ce dernier comme un moyen de faire aboutir le processus d'intégration régionale dans la Caraïbe.

2. *Une stabilisation verticale : la cohérence des partenariats multi-niveaux entre la Caraïbe et l'Union européenne.*

Actuellement, la Communauté européenne partage son aide publique au développement entre 145 États, ce qui représente bien plus de destinataires que pour n'importe quel autre bailleur de fonds international. Dans l'ensemble, l'aire géographique de partenariat de la Communauté est assez large. Qui sont-ils ? En nous fondant sur le cas de la Caraïbe, nous tentons de mettre en évidence une évolution récente des relations que la Communauté noue avec ses partenaires. Longtemps fondées sur un partenariat complémentaire de celui mis en place historiquement par les États membres, elles tendent à présenter des caractéristiques singulières, ce qui permet à la Communauté de s'affirmer comme un acteur autonome.

Comme nous l'avons précisé plus haut, la Caraïbe représente le C du groupe Afrique Caraïbe Pacifique (ACP)[230]. Dans le cas de ce groupe, les relations sont historiquement ancrées, nées du processus de décolonisation des États membres. Composé de l'ensemble des États signataires des conventions de Yaoundé, puis des accords de Lomé et enfin de l'accord de Cotonou (2000, révisé en 2005), ces relations sont fondées sur les zones géographiques prioritaires des États membres. Néanmoins, la mise en place récente de sous-ensembles régionaux invite à repenser la forme de la coopération euro-caribéenne. En effet, depuis la révision de l'Accord de Cotonou, suite aux recommandations de l'OMC que nous venons d'évoquer, l'Union (et la Communauté en tant que mandataire pour les négociations) a été tenue de renouveler ses relations. Ainsi, les relations sont clairement birégionales, avec un partenaire caribéen pour la Communauté européenne : le CARIFORUM, qui se compose des membres du CARICOM, et de la République dominicaine. Historiquement, les Conventions de Yaoundé (1963 et 1969) ont mis en place une relation de coopération birégionale entre l'organisation européenne et des États africains. Les Conventions de

[230] Dénomination officielle de l'ensemble de ces pays partenaires de la Communauté européenne depuis la signature de l'accord de Georgetown le 6 juin 1975.

Lomé de 1975, 1979, 1984 et 1989 ont élargi ce partenariat à des États caribéens ainsi qu'à des États du Pacifique. Essentiellement financés par le Fonds européen de développement, ces accords entre l'Europe et les pays d'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique mettaient en place un système généralisé de préférences. Le mode de financement comme le mandat juridique de négociations dont dispose la Commission font de ces relations un partenariat particulier, hybride, entre deux ensembles de pays, l'un européen, et l'autre caribéen, dans le cas qui nous occupe. L'exercice de ce partenariat fait, lui, émerger des acteurs nouveaux, et vise à apporter une certaine cohérence cognitive au cadre communautaire d'action en faveur de la coopération au développement.

La coopération ACP - UE : une coopération birégionale particulière

Depuis qu'elles ont été formalisées par la Convention de Yaoundé en 1963, les relations entre les pays ACP et la Communauté européenne ont naturellement beaucoup évolué, notamment en raison du nombre croissant de pays interlocuteurs (de 15 pays malgaches et africains en 1963, le groupe compte désormais 77 pays, dont seize États caribéens[231]), mais aussi en raison de l'évolution des objectifs de ce partenariat.

Alors que les Conventions de Lomé présentaient de manière unilatérale les domaines, les instruments de la coopération et les institutions en place pour sa gestion, le modèle de coopération proposé par l'Accord de Cotonou a apporté un certain nombre de nouveautés, pour « *revitaliser leurs relations privilégiées et mettre en œuvre une approche globale et intégrée en vue d'un partenariat renforcé fondé sur le dialogue politique, la coopération au développement et les relations économiques et commerciales* »[232]. Un rééquilibrage entre coopération, développement et commerce est ainsi d'emblée supposé. De même, c'est toute « *la « culture de Lomé » et son modèle étatique de coopération au développement [qui] appartiennent au passé* » (Brüne, in Helly, Petiteville, 2005 : 184). Ce processus tend à renforcer, ou plutôt à institutionnaliser le renforcement de la Communauté européenne comme acteur du

[231] Il faut compter les 15 États membres du Caricom (voir note précédente), auxquels on ajoute la République dominicaine, Cuba constituant un cas particulier.
[232] Préambule de l'Accord de Cotonou, signé en 2000.

développement. En 1997, le *Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du XXI*^{ème} *siècle* avait mis l'accent sur le bilan de la Commission par rapport au système de préférences commerciales, qu'elle juge globalement décevant. Ce livre vert correspondait à la compilation des résultats d'une vaste consultation que la Commission avait lancée. De ces résultats ont été extraites quelques « leçons » qui ont aidé à réviser le système conventionnel alliant les ACP et la Communauté européenne. Ainsi, l'Accord de Cotonou apporte désormais son lot de principes et méthodes pour renforcer la performance et introduire la notion de résultat pour l'attribution et l'allocation de l'aide au développement. Enfin, l'accord de Cotonou affirme « *avec force la dimension politique de la relation Europe-ACP* » (Daniel, 2007 : 277). Le volet politique de la coopération doit également être complétée par l'appui renouvelé d'organes communs comme le Conseil des ministres et le Comité des ambassadeurs, et par l'apparition d'une Assemblée parlementaire paritaire. De manière générale, le texte opte « *pour un développement intégré assurant la complémentarité et l'interaction entre les dimensions économiques, sociales, culturelles et bien sûr politiques* » (Daniel, 2007 : 177). C'est donc l'avènement d'une nouvelle vision du développement que l'Europe est en passe de faire émerger. Le pendant coopération de l'Accord de Cotonou met en effet en place une financière pour les projets et programmes de développement.

Depuis 2006, le cadre d'intervention de l'Union européenne dans la Caraïbe, toujours au sein de cet ensemble ACP, a été considérablement et précisément défini. Depuis le milieu des années 2000, en effet, la Commission a élaboré des stratégies régionales afin de confirmer les spécificités propres à chacune des régions Afrique, Caraïbe et Pacifique. L'objectif de relations birégionales apparaît clairement dans ces textes : il s'agit de faciliter l'ouverture des pays ACP aux échanges commerciaux mondiaux. Il s'agira donc de renforcer un partenariat économique déjà existant, et d'en faire le pilier de la relation de coopération entre les deux régions. Un objectif politique est également porté par la révision de ces relations, comme le rappelle la Commission : « *The revision of the Cotonou Agreement further strengthens the political dimension of the relations between the EU and the African, Caribbean and Pacific countries, including dialogue on human rights, democratic principles and the rule of law* »

(Commission européenne, 2006)[233]. À côté de cet objectif politique, ce sont des axes généraux de coopération au développement qui sont élaborés, au sein d'un document s'appliquant à la région caribéenne, ce qui donnerait une certaine cohérence régionale à l'action de la Communauté.

Un document stratégique pour la région Caraïbe : la régionalisation de l'aide ?

Alors qu'il présente la nouvelle stratégie régionale de la Communauté à destination de la Caraïbe[234], Louis Michel, alors commissaire européen en charge du développement[235], en annonce clairement les objectifs. La Communauté européenne entend mettre en place un « *partenariat bénéfique pour les deux régions dans les domaines du développement, de la démocratie et de la sécurité* » pour « *répondre aux défis importants de la mondialisation auxquels la région des Caraïbes se trouve confrontée* », et « *l'aider à atteindre ses objectifs de développement à long terme de manière autonome* ». Les grandes lignes de ce texte présentent ainsi un référentiel caribéen axé autour de trois dimensions : une dimension politique, une dimension économique, une dimension sociale. Il s'agit de guider les documents stratégiques région et pays afin de « *définir un partenariat politique fondé sur des valeurs communes* », ce qui constitue une nouveauté et un apport essentiel, qui résident dans la notion de bonne gouvernance, la question de l'efficacité des institutions, celles de la consolidation de la démocratie et du respect des droits de l'Homme. Sur le plan économique, il faut « *examiner les points forts et les points faibles sur les plans économique et environnemental* » et développer le processus d'intégration régionale, améliorer la compétitivité, soutenir les petites et moyennes entreprises, apprendre à gérer les catastrophes naturelles. Enfin, il convient de « *promouvoir la cohésion sociale et lutter contre la pauvreté* », ce qui passe par la lutte contre la pauvreté chronique, la stabilité des moyens de subsistance, l'élaboration d'un plan afin d'étayer les systèmes de protection sociale et les activités génératrices de revenus pour les plus démunis, et

[233] Extraits de COM (2006) 124.

[234] Commission européenne (2006), *EU-Caribbean partnership for growth, stability and development* [COM (2006) 86].

[235] cité par le communiqué de presse IP/06/258 daté du 2 mars 2006.

implique donc le renouveau de la coopération technique. Ce référentiel régional s'accompagne de principes fondamentaux plus généraux d'égalité, de partenariat et d'appropriation ; et de principes d'action habituels (programmation, concentration, appropriation, responsabilité). Ils constituent un socle de valeurs partagées pour favoriser un développement de long terme, la durabilité, la sécurité et la stabilité des actions engagées. Enfin, un dialogue politique structuré, organisé, doit permettre d'accroître l'efficacité des instruments mis en place pour atteindre les objectifs politiques, économiques et environnements, déclinés au niveau national. De plus, l'objectif économique et commercial d'intégration régionale se double d'un objectif et d'une volonté politique de leadership et de responsabilité locale. Enfin, les défis pour la région sont identifiés. Ils sont socio-environnementaux. La nature insulaire des territoires caribéens représente une limite importante dont il faut tenir compte. Ils sont également géopolitiques, en ce que la région constitue une interface au sein d'un hémisphère américain étendu et concurrentiel. À cet effet, la Communauté européenne encourage les bonnes relations avec les partenaires, la construction d'une unité régionale pour accroître le poids de la région caribéenne dans l'hémisphère, et favoriser son intégration homogène dans l'économie mondiale.

Une différenciation de l'aide au niveau national : mythe ou réalité ?

Les objectifs régionaux sont définis, et appliqués au niveau national. La Communauté européenne reprend en effet l'essentiel des objectifs qu'elle érige en cadre général d'action pour les documents stratégiques pays. Est-ce une stratégie pour éviter de se laisser tenter par le fait de « *ranger sous une étiquette unique des sociétés extrêmement diversifiées* » (Boudon, Bourricaud, 2004 [1982]) ? C'est ce que laisse à penser la rédaction des documents stratégiques pays. En effet, il s'agit de tenter de rendre compte des spécificités de chacun des PED, mais, différents niveaux d'action le permettent-ils ? Est-ce un moyen déguisé pour différencier les actions ? Pour Jacquet, c'est sur le plan de la mise en œuvre (et pas sur le plan de l'élaboration – qui s'apparente ici à la phase de programmation) que la différentiation a lieu : « *les modalités de l'aide doivent différer d'un pays à l'autre en fonction de la qualité des institutions et des politiques menées, dans un souci d'efficacité et pour mettre en place*

une structure d'incitations récompensant les comportements « vertueux » des bénéficiaires » (Jacquet, 2006 : 949).

L'étude des référentiels nationaux mis en place par la Communauté européenne pour la République coopérative du Guyana et le Suriname éclaire ces débats. Sur le plan général, force est de constat le caractère méthodique, harmonisé, voire uniformisé de la rédaction de ces documents. Calqué sur les documents régionaux, ils reprennent l'essentiel des priorités de l'agenda communautaire pour la Caraïbe. Après un état des lieux de la situation économique et sociale, les défis apparaissent pour un développement à long terme, un développement économique, social et environnemental. Pour chacun de ces défis, les actions envisagées sont décrites dans un programme indicatif national, et les montants des aides allouées sont détaillés. Ce travail d'élaboration des priorités est effectué conjointement par la Commission européenne, notamment à travers sa délégation sur place, et les autorités locales. Ce processus de construction d'un programme pluriannuel aboutit en général à un document faisant la synthèse des priorités régionales de la Communauté européenne et de celles de l'agenda politique national du pays concerné. À ce sujet, il faut noter une capacité d'adaptation de la Communauté européenne, qui, bien qu'elle mette tout en œuvre pour assurer la cohérence de ses priorités pour une région et pour un pays en faisant partie, semble à l'écoute des objectifs et programmes d'action mis en place par les autorités locales. C'est ce que nous a confié un ancien responsable du ministère dominicain de la planification et du FED. Selon lui, les négociations en vue de l'élaboration, mais aussi de la mise en œuvre des programmes indicatifs nationaux, sont très éloignées de ce qui pouvait avoir lieu pour les programmes d'ajustement structurel. En effet, il apparaît que la Communauté européenne prend en considération les exigences des pays bénéficiaires de son aide. Ce constat traduit l'effectivité du renforcement des capacités institutionnelles des PED étudiés.

Ainsi, dans le schéma que nous essayons de dessiner, il semble que l'échelon national représente la variable d'ajustement de la Communauté. Si les priorités régionales sont élaborées au plus loin des priorités locales, les priorités nationales répondent effectivement, dans les cas étudiés, à un besoin local.

Le référentiel de coopération au développement de la Communauté européenne est en construction. Comme nous l'avons vu précédemment, la Communauté européenne utilise le contexte international pour se positionner en tant qu'acteur, mais également pour se forger une conception propre de la coopération au développement. La question de la relation entre commerce et développement est un très bon exemple de cette évolution. Cela permet ainsi à la Communauté européenne de présenter une nouvelle manière de « faire du développement ». Cependant, son cadre en construction est nécessairement empreint des référentiels nationaux des États membres. La coopération au développement représente en effet une tradition historique et politique importante pour certains d'entre eux, comme la France ou le Royaume-Uni, pour qui la coopération est apparue avec le processus de décolonisation, et permettait de continuer à entretenir des relations avec les pays nouvellement indépendants. Le référentiel communautaire émergent correspond-il pour autant à l'addition, à l'agrégation des référentiels nationaux existants ? L'analyse doit être plus fine. En utilisant le contexte géographique, nous avons montré que le référentiel communautaire se fonde sur les référentiels nationaux, en agrégeant les zones de solidarité privilégiées des États membres, mais qu'il dépasse cette dichotomie national / communautaire en adoptant progressivement une posture régionale vis-à-vis des États partenaires. Ce processus permet à la Communauté de progressivement gagner en autonomie à l'égard des États membres.

Alors que la coopération bilatérale est menacée[236] par l'essor de la coopération multilatérale, l'apparition de la Communauté européenne sur le terrain de la coopération au développement revêt un caractère particulier. En tentant de se démarquer des États membres, elle apparaît progressivement comme un nouveau type d'acteur, qui met en place des relations birégionales avec la Caraïbe.

[236] Voir, à ce sujet, l'article de Campbell, Bonnie et Hatcher, Pascale (2004). « Existe-t-il encore une place pour la coopération bilatérale ? Réflexions à partir de l'expérience canadienne », *Revue Tiers Monde*, vol. 45, n°179, .

Section II. LA REFORME DE LA GESTION DE L'AIDE EXTERIEURE DE LA C.E. : L'AVENEMENT D'UN ENTREPRENEUR POLITIQUE ?

Après avoir esquissé une définition de la coopération au développement selon la Communauté européenne, il apparaît qu'un référentiel autonome se dégage progressivement. Pour porter ce dernier, ce sont la Communauté européenne et une institution en particulier, la Commission européenne, qui émergent en tant qu'acteur à part entière sur la scène internationale. Dans cette section, nous adoptons donc un point de vue différent du précédent, axé sur le référentiel et la compréhension cognitive de l'action communautaire. Ici, nous tentons une approche par l'acteur afin de mieux cerner les conditions de son action, mais aussi les indicateurs de son autonomie croissante. Ainsi, nous nous intéressons à la prise de pouvoir de la Commission. Le référentiel que nous venons d'analyser traduit la volonté d'un acteur, la Commission, de rendre ses actions et son rôle en matière de coopération au développement plus autonomes vis-à-vis de ses partenaires européens. Ainsi, elle met en œuvre une vaste réforme de la gestion de l'aide extérieure de la Communauté européenne à partir des années 2000. Cette réforme comporte différents volets, et exprime la volonté de la Commission de politiser son action, en allant dans le sens d'une plus grande autonomie. Cette politisation de l'action de la Commission passe par un changement de cap, au sens où elle s'inclut désormais sur la scène politique et dans le processus de prise de décision européen. Elle ne semble plus spectatrice des politiques des États membres, elle souhaite devenir l'acteur central des politiques européennes de développement. Pour ce faire, elle met en place une réforme institutionnelle et administrative qui modifie en profondeur à la fois les structures et les ressources de la coopération au développement au niveau européen. Ainsi, elle accroît son influence sur les règles du jeu internes à l'UE, et sur la définition européenne de la coopération au développement.

De cette manière, la Commission émerge comme un acteur à part entière de la coopération au développement sur l'échiquier européen. En sortant d'un rôle d'intermédiaire financier qui alloue des ressources et programme des actions visant à soutenir celles des États membres, elle occupe progressivement un espace nouveau, celui de la coordination des politiques européennes de coopération au développement.

Notre approche vise ainsi à déceler des éléments de compréhension et d'analyse de cette dynamique nouvelle, afin de mieux définir son rôle au sein du processus de prise de décision. La démarche de la Commission s'appuie sur son statut nouvellement acquis de partenaire des pays en développement et organisations internationales. Partant de cette première évolution, elle construit le cadre nécessaire à sa prise de pouvoir vis-à-vis de ses partenaires donateurs européens. Se dessinent ainsi peu à peu les contours d'une nouvelle politique communautaire, axée sur une gestion rigoureuse de l'aide, et sur un espace politique consolidé. Nous souhaitons identifier ici les ressources que la Commission met en place progressivement, et qui nous permettent de questionner son rôle d'entrepreneur politique. Dans cette optique, la réforme de la gestion de l'aide extérieure de la Commission entamée en 2000 se joue donc sur deux tableaux à la fois. C'est ainsi que la coopération au développement prend un tour particulier au sein de l'organigramme communautaire, accédant à un espace politique remanié, jouissant d'une marge de manœuvre et d'une autonomie plus grandes, principalement sur les plans administratif et financier (A). Parallèlement, la Commission encourage l'émergence d'une identité propre de sa politique, en tentant de dépasser son rôle financier pour impulser une culture politique propre axée sur une définition rationalisée de la coopération au développement. Elle dégage peu à peu les prémisses d'une culture politique propre à ce champ politique émergent, en exploitant une nouvelle idée force, celle de la cohérence des politiques au service du développement (B).

A. Réorganiser la gestion communautaire de l'aide extérieure.

Avant la signature de l'Accord de Cotonou, les résultats de la politique de coopération n'étaient pas à la hauteur des objectifs fixés : mauvaise capacité d'absorption des financements due à une grande lenteur d'attribution des fonds, faible diversification des économies qui demeurent très dépendantes, manque de résultats en termes de croissance économique. À partir de la fin des années 1990, la Commission a donc tenté de mettre en place un système différent, plus efficace, et plus efficient. Une grande réforme de l'aide extérieure a ainsi été engagée à la suite de l'adoption le 21 mai 1999 par le Conseil d'une série de recommandations pour améliorer l'impact et

l'efficacité de l'aide au développement. Une « *nouvelle pratique de la coopération* » (Petit, *in* Jos et Perrot, 1999 : 261) qui demande « *une exigence accrue d'efficacité et de qualité dans les ressources devenues plus rares* », et qui implique également une « *meilleure concentration de l'aide, géographique et sectorielle* ». L'introduction de nouveaux principes d'action transforme ainsi progressivement la coopération au développement : « *sélectivité, performance, concentration, différenciation* ». Accédant ainsi à un espace politique autonome au sein de la Commission européenne, la coopération au développement bénéficie d'un effort de simplification et de rationalisation de ses instruments d'action et de ses pratiques. Elle constitue désormais un champ politique propre, qui dispose d'une organisation administrative affinée et déconcentrée (1), et d'instruments financiers nouveaux et simplifiés (2).

1. La coopération au développement comme espace politique à part entière.

Le 16 mai 2000, la Commission annonce une vaste réforme de son aide extérieure en vue d'améliorer sa gestion, de définir des secteurs prioritaires, et d'évaluer de façon systématique les actions de développement en fin de programmation. Cette réforme se base sur le constat d'un déficit organisationnel de ses moyens institutionnels et administratifs, à la fois sur le terrain et à Bruxelles, ce qui implique la création d'un espace politico-administratif distinct des autres branches des relations extérieures au sein de la Commission.

Du côté des autorités centrales, le développement fait l'objet d'une restructuration administrative de grande ampleur. La structure administrative interne est modifiée, pour donner corps à une véritable administration de la coopération au développement au sein de la Commission. Anciennement rattaché à la Direction générale des relations extérieures, le développement est désormais administré par une Direction générale propre et sa mise œuvre est gérée par un Office européen, EuropeAid, une sorte de lien entre le terrain et la DG. Sur le terrain, la présence de la Commission est à la mesure de ses compétences externes, c'est-à-dire extensive. Depuis la mise en place des délégations de la Commission européenne, elles n'ont cessé de prendre de l'importance et sont progressivement devenues le cœur de l'architecture de l'aide communautaire. Dès 2000, la Commission a engagé un « *rapprochement auprès des pays bénéficiaires*

des circuits de décision et de mise en œuvre de l'aide, en développant les fonctions et l'autonomie des Délégations de la Commission européenne »[237]. La réforme des relations extérieures de la Communauté leur confère ainsi un poids sans cesse croissant et une visibilité en augmentation constante, notamment du fait d'un processus de déconcentration en leur faveur.

Une direction générale et une agence au service du développement.

Parallèlement, la Commission a créé deux structures : une direction générale du développement, et une agence de coopération, EuropeAid, en charge de la mise en œuvre des programmes de coopération extérieure.

Les missions de la direction générale sont d'« *aider à réduire et à éradiquer la pauvreté dans les pays en développement et promouvoir le développement durable, la démocratie, la paix et la sécurité* ». Elle doit « *initier et formuler* » la politique de la Communauté en matière de coopération au développement, coordonner les relations de la Communauté européenne avec les pays ACP, collaborer avec les différents partenaires Relex de la Commission : EuropeAid, Echo, Trade et Relex. Elle se charge d'entretenir des relations politiques avec les pays ACP, de programmer les ressources allouées dans le cadre du FED, de préparer les stratégies de coopération et suit leur mise en œuvre. Son rôle est donc équivalent à toute autre DG de la Commission, qui conserve le monopole de l'initiative législative. Dans le domaine qui lui incombe, la Commission souhaite, à travers la création de cette DG, « *s'efforcer de promouvoir le multilatéralisme effectif, des relations internationales équitables et donner la priorité aux intérêts des personnes les plus désavantagées dans le monde en développement* ». Dans cette optique, l'un des traits fondamentaux de la politique de développement de la Communauté sera d'incarner « *la solidarité de l'Europe avec les pays pauvres et les valeurs fondamentales comme la démocratie, les droits de l'homme et le principe de participation* ».

À côté de la DG Développement apparaît une agence de coopération aux pouvoirs

[237] Commission européenne (2000). *La mise en œuvre de l'aide européenne, Améliorer la qualité de coopération internationale de l'Union européenne*, conférence électronique, 8 septembre - 3 novembre 2000, Problématique pour discussion (document interne).

renforcés par rapport aux agences comparables au niveau des États membres. EuropeAid s'occupe plus largement de la coopération extérieure avec les pays en développement, dans tous les secteurs et dans toutes les zones géographiques. C'est un service unique chargé de la mise en œuvre de l'aide extérieure de la Commission. De l'identification du projet à son évaluation, EuropeAid assure la réalisation des objectifs de la DG Dev de la Commission. Créée en janvier 2001, elle doit améliorer l'efficacité de la gestion de l'aide communautaire et concourir à la formulation de meilleures politiques et stratégies d'aide au développement pour renforcer la présence de l'Union européenne sur la scène mondiale. En son sein, les directions géographiques (dont la Direction Afrique subsaharienne, Caraïbes et Pacifique qui nous intéresse plus précisément), sont chargées de planifier la mise en œuvre des activités, assurer la cohérence et la qualité de la gestion, et adopter les orientations et instructions aux délégations sur le terrain.

Cette restructuration de la gestion de l'aide à Bruxelles implique à la fois une volonté d'instaurer un processus de prise de décision plus clair, mais aussi la volonté de mieux faire le lien entre la décision et son application sur le terrain.

Sur le terrain, une représentation extensive de la Communauté européenne.

Souvent qualifiées de « *réseau très dense de relations extérieures* » (La Serre, *in* Helly, Petiteville, 2005), les délégations de la Commission européenne[238] sont institutionnellement du ressort de la DG Relex. La double création d'une DG en charge des questions de développement et d'une agence chargée de la mise en œuvre de la coopération extérieure modifie tant leurs missions que leur organisation. En effet, EuropeAid est affranchi de tout lien hiérarchique vis-à-vis des DG Relex et Dev, ce qui en fait un réel centre de gestion, administratif et stratégique, en matière de mise en œuvre de l'aide au développement.

De surcroît, la déconcentration induite par la réforme de 2000 modifie l'organisation des rapports entre le centre et la périphérie. Elle renforce en effet le poids

[238] Voir la description des représentations de la Commission dans la Caraïbe, Chapitre 1 – Section I – B – 1.

des interlocuteurs directs des PED sur le terrain : les délégations de la Commission européenne deviennent des relais déconcentrés, structurés et beaucoup plus présents quantitativement que les représentations nationales. La déconcentration de la mise en œuvre de l'aide signifie en effet que tout le travail de préparation et de mise en œuvre est effectué, non plus à Bruxelles, mais sur place, au plus près des destinataires de l'aide, au sein des délégations. Notre étude de la Caraïbe nous a permis de dégager quelques caractéristiques de cette modification des rapports centre/périphérie. De façon générale, elles indiquent un renforcement et une intensification des relations entre les délégations et les pays bénéficiaires. Les délégations acquièrent progressivement un rôle de négociateur, et jouent leur carte d'interface avec les gouvernements locaux, notamment par le truchement du National Authorising Officer (NAO), qui est chargé par le pays bénéficiaire de la bonne mise en œuvre des ressources du FED. D'un autre côté, les délégations jouent un rôle croissant dans la coordination avec les autres bailleurs de fonds, qu'ils soient européens ou non. Elles ont également acquis des compétences en terme de gestion de projets : de l'identification du projet à son évaluation, la délégation est l'intermédiaire privilégié qui soumet le projet, prépare une proposition de financement et la soumet au comité FED. Le projet, examiné par la Commission et les États membres réunis en Comité FED, peut, s'il est validé, donner lieu à la signature d'un accord et initier une procédure de coopération. Ensuite, le NAO, représentant de l'État partenaire, et la délégation mettent conjointement en place les conditions nécessaires à la mise en œuvre du projet.

La pratique a progressivement accordé une place centrale aux délégations de la Commission sur le terrain. En tant qu'intermédiaires financiers, elles ont multiplié leurs responsabilités et leurs moyens avec cette réforme qui visait à déconcentrer l'action de la Commission, donc à en clarifier les compétences. Cette dernière a bien saisi le potentiel de ses délégations, amenées à jouer un rôle en matière de coordination des actions des États membres sur le terrain[239]. En se rapprochant ainsi officiellement des destinataires de l'aide[240], il s'agit également d'institutionnaliser la participation

[239] Voir la tentative puis l'échec de la coordination opérationnelle, même section – B – 2.

[240] C'est ici un des fondements du fonctionnement de l'Union européenne, au titre du principe de

d'acteurs non gouvernementaux au processus de prise de décision. Régions, acteurs non étatiques, société civile locale sont autant d'acteurs dont la Commission s'arroge le partenariat[241], ce qui lui permet à la fois de confirmer sa légitimité d'acteur, et d'accroître son autonomie vis-à-vis de ses partenaires européens. D'après la Commission, cette réforme de 2000 devait se faire avec « *l'accompagnement de la part des États membres, du Parlement européen* »[242]. Plus encore, la Commission reconnaît la « *pression des États membres et du Parlement européen » pour la mise en œuvre d'une réforme*. Cette ambiguïté quant à la paternité de la réforme est un des enjeux de notre travail[243]. Elle est également alimentée par le flou qui entoure l'avenir du financement de la politique de coopération au développement de la Communauté européenne. Le Fonds européen de développement (FED), considéré comme l'outil central du financement du développement de l'UE, fait l'objet de nombreuses interrogations, et est remanié à l'occasion de cette même réforme.

2. Financer le développement de manière autonome et simplifiée.

La question du financement de l'aide a été l'une des premières à être posée par la Commission dans le cadre de son processus de réforme. En effet, dans les années 1990, la tendance de l'aide publique au développement était dangereusement à la baisse, alors que la part de l'investissement direct étranger (IDE) ne faisait qu'augmenter. Le système communautaire de coopération au développement a pu se renforcer entre autres grâce à sa capacité à mettre en œuvre ses objectifs pour les pays en développement dans le cadre de ses ressources propres. À côté du budget communautaire existent également deux sources principales de financement de la coopération au développement : le Fonds européen de développement (FED) et la Banque européenne d'investissement (BEI). Les instruments financiers posent des principes pour la réalisation des objectifs de la coopération au développement de la Communauté européenne. La problématique du

subsidiarité, qui est appliqué à la coopération au développement.

[241] Voir chapitre 3 – section I – B – sur le dialogue politique.

[242] La mise en œuvre de l'aide européenne, Améliorer la qualité de coopération internationale de l'Union européenne, conférence électronique, 8 septembre – 3 novembre 2000, Problématique pour discussion (document interne).

[243] Nous verrons en effet dans le chapitre suivant la complexité des relations entre la Commission et les États membres quant au leadership de la coopération européenne au développement.

financement de l'aide s'est progressivement installée et a peu à peu participé à l'autonomisation de la politique communautaire de développement. En effet, d'un côté, les débats sont désormais très présents autour de la question de la budgétisation de l'instrument financier historique du développement européen, le Fonds européen de développement. D'un autre côté, la Commission a progressivement rationalisé et simplifié les programmes et lignes budgétaires consacrés à la coopération au développement.

Le Fonds européen pour le développement sur la voie de la budgétisation.

Inaugurant la politique européenne de coopération au développement, le premier Fonds européen de développement est créé le 1er janvier 1958. Il s'adresse à la fois aux pays qui sont dits associés, les pays en développement, et aux pays et territoires d'outre-mer, qui sont souvent des territoires dépendants des États membres européens, qui n'appartiennent pas pour autant au territoire communautaire. Il s'agit de l'instrument le plus ancien mis en place pour financer les programmes de relations entre la Communauté européenne (alors Communauté économique européenne) et les pays partenaires, qui a émergé en même temps que les accords de coopération avec les PTOM et les ACP. Les objectifs du FED en matière de développement sont clairs : développement économique et social durable, surtout pour les pays en développement les plus pauvres, intégration graduelle et en douceur (*smooth*) des pays en développement dans l'économie mondiale ; la lutte contre la pauvreté ; le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la consolidation de la démocratie et de l'état de droit. À la suite d'une décision du Conseil, quatre domaines feront l'objet de politiques communes aux États membres et à la Commission : la sécurité alimentaire, la lutte contre la pauvreté, la santé et l'éducation.

Le FED se compose à la fois de subventions gérées par la Commission et par le Comité de gestion (voir infra), et de capitaux à risques et prêts gérés par la BEI dans le cadre de la « facilité d'investissement ». L'Accord de Cotonou a aussi permis de rationaliser les instruments du Fonds et d'introduire un système de programmation glissante permettant davantage de flexibilité et accordant une plus grande responsabilité aux États ACP. Hors budget communautaire, le FED est composé essentiellement de

contributions des États membres et son montant pluriannuel est adopté en Conseil[244]. Ce fonds bénéficie ainsi d'une place à part dans l'organigramme communautaire, étant donné sa grande autonomie par rapport au budget de la Communauté, mais aussi du fait de son caractère strictement financier. C'est la Commission, à travers la DG Développement, qui administre le fonds, assistée d'un comité de gestion dit « comité FED ». Ce dernier connaît une composition particulière, puisqu'il inclut à la fois les représentants des institutions communautaires, mais aussi des représentants des États membres. Du fait de l'origine des ressources l'alimentant, son fonctionnement est donc pour une grande partie intergouvernemental.

Sur la durée, ce fonds n'a cessé de croître, d'une part parce que le nombre d'États ACP pouvant y prétendre a lui-même augmenté, mais d'autre part parce que le FED a régulièrement su adapter l'offre financière à la demande de financements en provenance de ses pays partenaires. Les principes de fonctionnement du FED sont : solidarité, souplesse, efficacité, cohérence, différenciation objective et générosité.

La non-budgétisation[245] du FED implique un certain nombre de conséquences et de débats au sein de l'Union européenne et chez les pays partenaires. D'une part, la gestion du FED est souvent compliquée et lourde. D'autre part, les parlementaires européens ne cessent de réclamer, année après année, l'incorporation du FED dans le budget communautaire. Pour eux, cette budgétisation serait bénéfique tant sur le plan de la transparence budgétaire, que sur le plan de la démocratie. De plus, il semble que la budgétisation du FED amènerait une plus grande vivacité encore au sein du processus de prise de décision, puisque des débats pourraient avoir lieu de manière plus visible quant aux choix géographiques de la politique de développement. L'argumentation de la Commission en ce sens s'appuie sur plusieurs éléments. D'une part, elle se prononce[246]

[244] L'allocation du 10ème FED, d'un montant de 22,682 milliards d'euros, a ainsi été adoptée en Conseil le 16 décembre 2005.

[245] Question sur laquelle nous reviendrons dans la partie 2. La question de la budgétisation du FED est en effet un argument majeur pour certains acteurs européens, qui veulent voir l'autonomie de la Communauté européenne se renforcer et le poids des États membres diminuer dans le processus de prise de décision en matière de coopération au développement. Ainsi, les projets de DCECI et d'ICD seront examinés, à l'appui d'entretiens effectués auprès de la Commission Développement du Parlement européen, notamment.

[246] Voir : Commission européenne (2003). *Vers une pleine intégration de la coopération avec les pays ACP dans le budget communautaire*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 8 octobre 2003 [COM(2003) 590].

en faveur de la budgétisation du FED en vue d'accroître l'efficacité de l'aide, en vertu des engagements de « *réduire les coûts de transaction* »[247] pris par l'Union européenne au niveau international. D'autre part, elle s'efforce de montrer la cohérence de ce changement par rapport à la réforme engagée par la Commission depuis mai 2000 quant à la gestion de l'aide extérieure. Malgré un calendrier précis proposé pour la budgétisation du FED, malgré les arguments[248] présentés par la Commission, et malgré l'engouement apparent de certains États membres, le Conseil n'adopte pas de position commune sur la budgétisation complète de la coopération avec les pays ACP. C'est là, de notre point de vue, un élément de résistance à la volonté des institutions communautaires, et à celle de la Commission particulièrement, de mettre main basse sur la coopération au développement au sein de l'Union européenne[249]. La Commission va donc utiliser d'autres moyens pour progressivement renforcer le processus d'autonomisation des instruments de financement de l'aide communautaire[250].

Bien qu'il soit le plus ancien – et le principal – instrument communautaire de la coopération au développement, le FED demeure fondé sur une logique intergouvernementale (puisque lié aux contributions des États membres), tandis que la Commission européenne détient une compétence en trompe-l'œil quant à son administration (c'est le comité de gestion qui prend la décision finale). À côté du FED, d'autres instruments existent au sein du budget communautaire. Historiquement, il finance un certain nombre de lignes spécifiques, ainsi que des programmes thématiques transversaux. Récemment, l'ensemble a été réformé afin de simplifier leur fonctionnement, et, ainsi, de rationaliser l'aide.

Rationnalisation et simplification des lignes budgétaires spécifiques et des

[247] Voir : Commission européenne (2005). *Financer le développement et efficacité de l'aide – Accélérer les progrès vers les objectifs du Millénaire pour le développement*, Bruxelles, 12 avril 2005 [COM (2005) 133].

[248] Les autres arguments présentés par la Commission se référaient à l'efficacité et au gain potentiel d'efficience de l'aide, à la légitimité que cela confèrerait au FED, à la visibilité accrue que la budgétisation assurerait aux ACP, et enfin à la nécessaire intégration des ACP dans les relations extérieures de l'UE.

[249] Il s'agit là d'un élément que nous approfondirons en Partie 2, en ce qu'il constitue un facteur important de l'expression des jeux de pouvoir entre les acteurs européens.

[250] Nous le verrons dans la partie 2 dans les développements concernant l'ICD.

programmes thématiques transversaux.

Dans le cadre spécifique des relations entre l'Union européenne et les pays ACP, des lignes budgétaires sont prévues afin d'alimenter le régime commercial de la banane (*special framework of assistance*) qui, depuis 1999, apporte un soutien financier et technique à la filière. De même, le protocole sucre[251] facilite l'exportation de sucre à destination de l'UE pour un contingent de production en provenance des pays ACP. Un programme spécial riz de 24 millions d'euros est mis en place pour les exportateurs caribéens de riz, qui facilite l'accès au marché européen, en vue d'accroître la compétitivité et l'efficacité. Enfin, un protocole rhum de 70 millions d'euros vise à encourager la modernisation de l'économie, développer le marketing et diminuer l'impact environnemental de la filière dans les pays concernés. Ces lignes spécifiques sont incluses dans le budget de la Communauté, et sont attribuées par elle, ce qui représente un biais intéressant pour accroître son autonomie. Ces lignes spécifiques ne disparaissent pas, bien au contraire, puisqu'elles tendent à se multiplier.

Parallèlement, des programmes thématiques génèrent une manne financière supplémentaire pour les États destinataires de l'aide de la Communauté européenne, dans la mesure où ils sont mis en œuvre au moyen d'instruments financiers propres. L'évolution de ces programmes thématiques est intéressante dans la mesure où elle reflète une évolution générale des moyens d'action de la Communauté européenne qui tend à simplifier ses instruments. Ainsi, une communication visant à introduire les perspectives financières 2007-2013 pour le domaine de l'action extérieure[252] permet également de rappeler les objectifs à moyen terme concernant la gestion communautaire de la coopération au développement. La « *nouvelle architecture des actions extérieures fournit une opportunité de repenser les objectifs et les contenus des programmes thématiques* », et notamment, en introduisant le « *concept de simplification, en consolidant et rationalisant les instruments afin de renforcer leur efficacité et leur efficience* ». Cet effort de simplification voulu et impulsé par la Commission

[251] Concerne en tout 18 pays ACP producteur auprès desquels la Communauté s'est engagée à acheter chaque année 1,3 million de tonnes de sucre de canne à des prix correspondant aux prix communautaires. Dans la Caraïbe, cela concerne essentiellement le Guyana et la Jamaïque.

[252] Voir COM (2005) 324, présentée à la presse dans un communiqué IP/06/82 « La Commission simplifie les programmes de la coopération extérieure » le 25 janvier 2006.

européenne conduit à la mise en évidence de huit programmes thématiques[253] (contre les quinze instruments précédemment identifiés). Il s'agit de la démocratie et des droits de l'homme, du développement humain et social, de l'environnement et de la gestion durable des ressources naturelles, de la société civile et de la coopération décentralisée, de la sécurité alimentaire, de la coopération avec les pays industrialisés, des programmes régionaux, et des migrations et de l'asile. Ces programmes devront être mis en œuvre par un nombre réduit d'instruments, qui feront l'objet de débats au sein du Parlement européen et du Conseil.

La clarification, par la volonté de la Commission, des instruments financiers de la coopération au développement de la Communauté européenne a différents impacts. D'une part, elle révèle les jeux de pouvoir, les conflits d'intérêts, les lieux de tension qui animent les acteurs européens concernés. La question des ressources financières apparaît bien souvent comme la pierre angulaire des débats entre les États membres et la Communauté européenne. D'autre part, elle traduit la détermination de la Commission d'autonomiser ses outils de gestion de l'aide, et exprime concrètement une dynamique nouvelle visant à se détacher progressivement des représentants des États membres dans les processus de prise de décision. Enfin, elle introduit une nouvelle perspective : celle de la cohérence. Sous couvert de rationaliser le fonctionnement de l'aide extérieure de la Communauté, la Commission oriente la politique de coopération au développement dans une direction jusque-là absente des politiques nationales. Vouloir atteindre un certain niveau de cohérence des politiques de développement permet ainsi à la Commission de guider les États membres sur la voie de la coordination. Elle fait alors de ces deux notions les piliers de sa politique de développement en mutation, et pose peut-être les jalons d'une culture politique communautaire de la coopération au développement à venir.

[253] Voir le point presse « Commission simplifies External Cooperation Programmes », IP/06/82, Bruxelles, 25 janvier 2006.

B. Les prémisses d'une culture politique communautaire.

Dès 1982, dans un mémorandum sur la politique communautaire de développement, l'organisation européenne précisait que sa politique de développement constituait ou devait constituer une « *expression non multilatérale mais collective d'une communauté qui n'a ni les attributs, ni les ambitions d'un État mais qui, pourtant, a de grandes capacités* » ; se revendiquant également comme étant le « *lieu naturel de la concertation et de la coordination des politiques et des positions nationales des États membres* ». Elle exploite ici un manque de clarté supposé ou un excès de naïveté présumé concernant le rôle d'une Union européenne en mal d'identité sur la scène internationale. Apparemment en retrait, la Communauté européenne, et par essence la Commission, font œuvre de persévérance dans la consolidation progressive de leur rôle en tant qu'acteur des relations internationales. La question de la cohérence des politiques de développement est placée au cœur du référentiel communautaire, ce qui justifiera par la suite la révision du pilotage de l'action publique européenne en matière de coopération au développement. À quoi correspond la question de la cohérence ? Il semble que cette problématique nouvelle implique deux niveaux d'analyse (1). Ce qui était initialement un problème interne à la Commission est étendu à la sphère européenne de la coopération au développement, c'est pourquoi l'introduction de cette question dans le référentiel communautaire nous semble révélatrice ou génératrice de conflits d'intérêts entre les États membres et la Communauté (2).

1. La cohérence des politiques au service du développement.

En matière de coopération au développement, la Commission européenne distingue la « *cohérence interne* » et la « *cohérence externe* ». La première dimension de la cohérence fait référence à l'adéquation nécessaire entre la situation du pays destinataire et la proposition stratégique de la Commission. Cela concerne donc la rédaction des documents stratégiques pays. Par ailleurs, la réforme de la gestion de l'aide a engendré, comme nous venons de le voir, la création d'une DG propre aux questions de développement. La nébuleuse administrative qui entourait la prise en charge des questions internationales au sein de la Commission a donc était éclaircie par cette réforme. Cependant, la réalité des actions extérieures de la Communauté reste

aussi complexe et multiple. Ainsi, la question de la cohérence des actions au sein de la Commission découle également de la multiplication de ces dernières. L'article 178 du Traité instituant la Communauté européenne stipule que « *la Communauté tient compte des objectifs visés à l'article 177*[254] *dans les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement* ». Dans la réalité, la mise en œuvre de cet objectif est réalisée par le biais d'un programme, la cohérence des politiques au service du développement, et garantie par une méthode de travail, assurée par l'Interservice Quality Support Group, tous deux mis en place au sein de la Commission. Il s'agit d'un groupe de soutien chargé d'assurer ce qu'elle appelle la « *cohérence externe* », à savoir, la cohérence entre les politiques communautaires en faveur du développement.

La question de la cohérence des actions au niveau de la Commission.

La question de la cohérence entre les actions de développement et les autres politiques que celle de développement est formellement apparue en avril 2005 avec une communication de la Commission[255]. Depuis, elle préside à la rédaction de tous les documents régulant les domaines pouvant être liés à la politique de développement de la Communauté européenne. Il est ainsi systématiquement fait mention que les objectifs et les actions des autres politiques communautaires ne doivent pas entraver la réalisation des objectifs de la politique de développement. Ce principe a été adopté notamment en vue de favoriser une mise en œuvre optimale des Objectifs du millénaire pour le développement. La cohérence des politiques au service du développement correspond ainsi à une double exigence : mettre en cohérence les politiques autres que celle de développement avec les objectifs de la Communauté pour ce secteur, et aussi faire en sorte que la politique de développement de la CE contribue à atteindre les objectifs dans ses autres domaines d'intervention. Dès ce document stratégique de la Commission, l'idée est évoquée d'une déclaration commune qui engagerait la Communauté

[254] L'article 177 présentant les objectifs de la politique communautaire de coopération au développement.

[255] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Conseil économique et social européen. *Policy coherence for Development. Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals*. Bruxelles, 12 avril 2005. [COM(2005) 134].

européenne et les États membres[256]. Il invite également à transformer les objectifs et engagements des États membres et de la Communauté européenne en programmes d'action concrets dans les douze domaines mentionnés. Lancée en 2005, la cohérence des politiques au service du développement concerne en effet douze domaines d'action : le commerce, l'environnement, le changement climatique, la sécurité, l'agriculture, la pêche, la dimension sociale de la mondialisation, l'emploi et le travail décent, la migration, la recherche et l'innovation, la société de l'information, le transport et l'énergie. Pour chacun d'entre eux, la Commission précise les objectifs et propose des interventions concrètes ainsi qu'un calendrier de travail. Enfin, la Commission place à nouveau cet engagement de cohérence au service du développement dans le contexte des Objectifs du millénaire pour le développement, en indiquant la nécessité, pour les atteindre, de suivre la mise en œuvre des engagements en termes de cohérence. Dans la pratique, cela se traduit également par une collaboration régulière entre la DG Dev et d'autres DG. Dans le contexte des accords de partenariat économique (avec les ACP), les DG Dev et Trade s'engagent ainsi à « *promouvoir le commerce mondiale et le développement* », et à « *négocier des accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux* ».

La mise en œuvre du principe : coordination au sein de l'IQSG.

Mis en place dans le cadre de la réforme de la gestion de l'aide extérieure, le groupe de soutien qualité interservices (IQSG) contribue à la mise en œuvre de la cohérence des politiques au service du développement, en interne, au sein de la Commission. Coui ils étaient onçu comme un groupe de travail pluri-disciplinaire ou inter-DG, l'IQSG est chargé de renforcer et d'assurer le suivi de la qualité de la programmation. Il a également pour mission de proposer une méthode pour introduire des règles harmonisées pour la programmation[257]. Une des fonctions premières de l'IQSG est de « *s'assurer que les documents de programmation respectent les normes minimales de qualité et sont conformes aux résultats d'évaluation ainsi qu'aux objectifs fixés par le groupe des Commissaires RELEX* ». Par là même, il évalue les projets de

[256] Ce que nous étudierons en deuxième partie, puisque cela a donné lieu au *Consensus européen pour le développement* en 2005.

[257] Cette mission aboutit à la mise en place d'un code de conduite et cadre commun de programmation pluriannuelle. C'est ce que nous verrons dans le chapitre 3 – section I.

CSP et de PIN afin de formuler des recommandations et avis en vue de la préparation des programmes pluriannuels ultérieurs.

Ce groupe de travail en charge des analyses qualitative des études d'impact met concrètement en application les principes énoncés en faveur de la cohérence des politiques au service du développement. Sa composition en est le reflet, puisqu'il associe des représentants de chacune des DG du groupe Relex. En amont des travaux des délégations sur le terrain, l'IQSG élabore un *draft* des PIN et CSP afin de proposer une méthodologie de travail. C'est lui, par exemple, qui propose une harmonisation des CSP et PIN répondant ainsi à la même logique de participation et de construction. L'IQSG a ainsi élaboré un canevas unique pour les CSP, qui comprennent tous : description des objectifs de coopération, agenda politique du pays bénéficiaire, analyse de la situation politique, économique et sociale, vue d'ensemble de la coopération passée et présente de la CE, stratégie de coopération communautaire, y compris les questions de cohérence et de complémentarité, programme de travail (PIN). À Bruxelles, les responsables de la Commission en charge d'un même pays se réunissent et forment la « country team » qui va proposer un format de dialogue politique aux instances sur le terrain. Les délégations sont par la suite présentes afin de faciliter le dialogue avec les autorités locales. Enfin, l'IQSG approuve et valide l'allocation finale des fonds dans le cadre des relations avec les pays ACP.

Peu à peu, la Commission se dote des outils nécessaires à une plus grande cohérence, et sans doute à une plus grande efficacité de sa politique de développement. À tout le moins, elle élabore progressivement les conditions de son autonomie politique et administrative, mais aussi de son autonomie cognitive, en s'appropriant et en construisant une culture politique distincte de celle des États membres. Ainsi, la mise en pratique de la cohérence a conduit la Commission à mettre en avant un besoin de coordination des politiques européennes, dont elle pourrait être l'animatrice.

2. *L'appropriation communautaire d'un domaine d'action national par la coordination des politiques européennes.*

Avec le Traité de Maastricht, la politique communautaire de coopération au développement est institutionnalisée, et c'est d'emblée la triple question de la

complémentarité, de la cohérence et de la coordination qui est posée. La Commission met alors tout en œuvre pour assurer et promouvoir la coordination dans trois champs d'activités (Gabas, 1999) : la coordination des politiques de coopération de développement, la coordination des programmes d'aide au développement, la coordination des positions et des actions dans les organisations internationales d'aide au développement. L'objectif est devenu d'atteindre un système efficient de coordination entre les nombreux acteurs de la coopération au développement européenne. La coordination paraît ainsi découler quasi naturellement du souci de cohérence émanant de la Commission. Dans le prolongement de la réforme de 2000 déconcentrant ses actions, sa volonté d'accroître (ou de développer) la coordination nous invite à penser sa stratégie en terme de centralisation des lieux de décision en matière de coopération au développement, progressivement aux dépens des États membres. Dans un premier temps, la coordination est justifiée par la nécessité d'assainir la gestion des relations Communauté européenne – États membres sur le terrain. Dans un second temps, la conception de la coordination est élargie pour rejoindre la notion d'efficacité.

Sur le terrain, la coordination opérationnelle comme solution ?

D'après l'article 20 du TCE, les délégations et les missions diplomatiques des États membres doivent « *coopérer pour assurer que les positions et les actions conjointes adoptées par le Conseil sont respectées et mises en œuvre* ». Pour nombreux observateurs de la politique communautaire de coopération au développement, ce réseau de délégations se justifie par certains aspects, notamment parce que la Commission européenne joue un « *rôle fédérateur parmi les membres de l'Union européenne* » (Gabas, 1999 : 197). Néanmoins, parmi les rares études visant à analyser comparativement les politiques européennes de développement, Cox tente de mieux comprendre les différents modèles de coopération européenne (Cox, 1997). À la fin des années 1990, les structures politiques danoises, néerlandaises et britanniques sont toutes trois très centralisées, et leur organisation est unifiée. Le modèle allemand présente quant à lui des agences spécialisées et autonomes qui peuvent répondre à des demandes gouvernementales, ce qui pourrait poser des problèmes en termes de coordination. Enfin, le modèle français représente un modèle assez fragmenté. Les analyses menées

dans cet ouvrage pointent cependant du doigt la grande fragmentation du modèle communautaire lui-même. Sont ainsi mis en évidence les éléments problématiques majeurs des politiques de développement en Europe. Les griefs sont réciproques, et s'expriment particulièrement sur le terrain, à l'occasion de la mise en œuvre des stratégies nationales et communautaire.

Tout d'abord, les délégations de la Commissions souffrent d'un déficit de compétences sectorielles sur le terrain en particulier, et d'un manque de personnel en général. Cela crée à la fois un déséquilibre vis-à-vis des États membres, mieux lotis puisqu'ils sont des acteurs traditionnels de la coopération au développement ; et des motifs de critiques entre les États membres et la Communauté européenne[258]. Globalement, la Commission a peu de ressources humaines pour faire face à la gestion des programmes de coopérations : 2000 personnes à Bruxelles pour 30000 projets contractés en 1999 (d'après les chiffres cités par Delcour, 2003 : 90). L'impact de ce manque de personnel administratif se traduit sur le plan de la qualité des projets. De plus, les personnels des délégations sont critiqués par les personnels nationaux pour leur manque de compétence et/ou leur manque de connaissance du terrain. S'opère alors une fracture croissante entre les aspects propres au domaine (le développement) et la question de la compétence (autre que bureaucratique) des personnels sur le terrain[259]. Néanmoins, cette évolution correspond à une tendance perceptible aussi du côté des États membres. La réduction des ressources allouées aux politiques de développement s'accompagne d'une réduction du personnel qualifié en poste, d'une transformation de l'objet et de la gestion du développement. Ce domaine passe progressivement d'un idéal à une question liée bien plus fréquemment à des aspects bureaucratiques ou administratifs de montage de dossier[260].

Parfois trop bureaucratique, parfois pas assez, les griefs à l'égard de la gestion de

[258] À de nombreuses reprises, nos personnes ressources interviewées lors de notre enquête de terrain ont pointé du doigt ce décalage entre la volonté des délégations – et de la Commission en général – de jouer un rôle notoire dans la coordination des politiques de développement, et la réalité du terrain présentant de faibles compétences, ou des compétences inappropriées par rapport aux priorités du terrain.

[259] Cette évolution est ouvertement dénoncée par un agent du MAEE en détachement auprès de la Commission, que nous avons interviewé pendant notre enquête.

[260] Nous reviendrons sur cette évolution qui nous semble être déterminante dans la compréhension des relations entre les États membres et la Communauté européenne. Elle implique un déplacement de l'objet (voir Partie 2).

la coopération extérieure par la Commission sont nombreux, et parfois contradictoires. Depuis la fin des années 1990, comme nous le montrons ici, son travail consiste essentiellement à mettre en place de nouveaux outils pour la mise en œuvre de la politique de coopération au développement. Ainsi, pour faire face à ces tensions ou simplement à ces doublons sur le terrain, elle a tenté d'instaurer un système de « *coordination opérationnelle* ». Un manque apparent de coordination des actions européennes avait déjà été soulevé par les acteurs du développement. Dès 1998, le Conseil avait adopté des « *Orientations pour le renforcement de la coordination opérationnelle enter la Communauté et les États membres dans le domaine de la coopération et du développement* ». La Commission, chargée du suivi de ces orientations, a publié une série de rapports[261] soulignant l'importance d'une « *meilleure réciprocité dans l'échange d'informations entre États membres et Commission* », et encourageait les représentations de l'Union européenne à une « *exécution dynamique et proactive des orientations du Conseil en renforçant le rôle des pays partenaires dans ce processus* ». Si ce concept de coordination opérationnelle a été plus ou moins laissé de côté, il apparaît néanmoins que la volonté de maintenir (ou créer, selon les cas) un haut niveau de coordination est toujours présente. La coordination opérationnelle visait initialement les relations entre les États membres et la Commissions, mais ces derniers y sont assez peu favorables, et les points d'achoppement sont nombreux. Idéalement, pour la Commission, les mécanismes de la coordination opérationnelle sont installés dans la durée de façon régulière. Les États membres y voient eux cependant un mécanisme occasionnel, une sorte d'organe de règlement des conflits, des différends. Ainsi, dans la Caraïbe, dans trois cas sur dix, les États membres préfèrent le caractère occasionnel de la coordination opérationnelle à son installation dans le temps long. C'est la délégation de la Commission qui est à l'origine des réunions de coordination, où l'on discute des priorités, et des actions en cours et futures. Là encore, les États membres montrent leur désaccord sur la forme, et font preuve d'un manque de réciprocité dans l'échange d'information avec les délégations. Un dialogue de sourd s'instaure peu à peu, dans la mesure où les États membres rétorquent que les délégations n'ont pas assez de

[261] Voir par exemple le texte principal : Commission européenne (2000). Rapport de la Commission, *Coordination opérationnelle entre la Communauté et les États membres de l'Union européenne dans le domaine de la Coopération au développement*. Bruxelles, 1er mars 2000 [COM(2000) 108]

compétences sectorielles pour échanger. De même, la fonction des délégations en tant que chef de file est souvent contestée par les États membres, qui veulent apparaître dans un jeu à somme égale. Les États membres peuvent et veulent aussi assumer ces fonctions de chef de file. De même, la participation des pays partenaires et des représentants de leurs gouvernements est assez faible. La Commission analyse cette faible participation comme étant le résultat d'un manque de moyens humains et techniques ou d'une instabilité politique.

Tenter de mettre en place une plateforme multilatérale de gestion de l'aide ne s'est pas révélé prometteur. Cependant, sur le terrain, les acteurs du développement dans les pays destinataires de l'aide communautaire ne pointent pas ces échecs du doigt. Ils mettent en évidence les doublons européens, par exemple, et identifient la Commission comme étant moins légitime que les États membres auxquels ils sont traditionnellement liés[262]. Résultat de cet échec de la coordination opérationnelle : le taux de cofinancement de projets entre États membres et Commission européenne ou entre États membres seulement est très faible (12%). On aurait pu avancer alors, avec Jacquet, que l'APD est une « *relation de gouvernement (donneur) à gouvernement (bénéficiaire)* » (Jacquet, 2006 : 949). Mais un autre constat nous en empêche. Ce chiffre apparaît d'autant plus faible si l'on le rapproche du taux de cofinancement de projets entre les États membres et des organisations internationales comme le PNUD ou la Banque mondiale, où, là, il s'élève respectivement à 39% et 21%. Néanmoins, cette courte expérience de la coordination opérationnelle – finalement basée sur la participation volontaire des États membres – s'est montrée positive en terme de concentration de l'aide. Au niveau de l'aide communautaire, elle a permis de renforcer sa concentration pour atteindre 38%, alors que du côté de l'aide des États membres, on a atteint 27%. Ainsi, on a rationalisé le nombre et la taille des projets. Cependant, ce critère n'a pas permis de conserver ce système, et on observe ici un élément essentiel pour l'évolution de la coopération européenne au développement. On glisse facilement de considérations

[262] Par exemple, un ancien responsable du ministère en charge de la gestion du FED en République dominicaine nous a confié qu'il était plus intéressant et porteur de discuter avec les partenaires nationaux de l'Union européenne (par rapport aux partenaires communautaires), dans la mesure où les relations avec les États membres sont plus politisées, là où celles entretenues avec les délégations sont plus bureaucratiques, financières. Pour cet ancien responsable du programme ONFED, la Commission représente de l'argent, le FED, avant de représenter une stratégie de développement.

liées au secteur en soi, à des considérations liées à la gestion interne de l'intégration européenne. Ici, ce sont les relations entre les acteurs européens – en l'occurrence les États membres et la Commission – qui vont influencer la gestion de la coopération au développement. L'objet de la politique se déplace progressivement[263]. Cela justifie, a posteriori, et d'un point de vue analytique, le glissement sémantique qui s'est opéré au milieu des années 2000, où la cohérence a laissé sa place à l'efficacité.

Face à la résistance, ou simplement au désintérêt affiché par les États membres, la Commission a élargi cette proposition de coordination aux autres bailleurs de fonds. Ainsi, elle utilise à la fois les pays destinataires de l'aide et les bailleurs de fonds partenaires pour toucher les États membres, qu'elle visait initialement. Le but de la coordination élargie aux autres bailleurs est d'« *aider le partenaire à définir et mettre en œuvre ses propres stratégies de développement* » sans « *alourdir sa charge de travail dans les processus de coordination* ». Ainsi, la Commission apparaît plutôt comme le facilitateur, le médiateur, l'intermédiaire bienveillant qui aide au montage des dossiers, à l'élaboration des stratégies, et prend en charge ce qui représente habituellement un souci, la coordination des projets de coopération au développement sur le terrain[264]. L'objet de la stratégie de la Commission se déplace ainsi peu à peu. La recherche de la cohérence laisse progressivement la place à celle de l'efficacité, tout en gardant le même objet : la coordination.

Cohérence et efficacité : la coordination selon la Commission européenne.

La question de la coordination entre les politiques nationales et la politique communautaire est au cœur de l'action de la Commission depuis la fin des années 1990. De fait, la coordination entre les actions européennes est devenue une question d'un grand intérêt pour accroître l'efficacité de l'aide. Dans un premier temps, la Commission a donc cherché à faire coïncider les différentes approches du

[263] ce qui est l'objet de notre deuxième partie.

[264] Cela fera l'objet de développements importants dans la seconde partie, puisque la Commission semble mettre en œuvre à cet effet une stratégie toute particulière en changeant d'interlocuteur, ce qui a un impact considérable sur sa relation avec les États membres dans le processus de prise de décision.

développement. La cohérence, la complémentarité et la coordination sont devenues un élément majeur de la légitimation de l'action de la Communauté européenne en matière de coopération au développement. C'est également à partir de la fin des années 1990 que se sont formées les premières alliances entre États membres, et qu'ont été posés les jalons des stratégies communautaire et nationales actuelles pour accroître l'efficacité de l'aide.

Un problème réside dans la nature des relations entre les acteurs européens, puisqu'on oscille entre coopération entre États membres et compétition entre intérêts nationaux et communautaires. Par conséquent, la question de l'affirmation de la politique communautaire de coopération au développement en tant que cadre stratégique autonome pose celle des ressorts de la Communauté européenne en matière de gouvernance de l'action publique dans un contexte de jeux de pouvoir entre les acteurs européens. Pour reprendre les catégories de Nutall (Hill, Smith, 2005) précédemment évoquées, nous nous intéressons ici au deuxième aspect de la cohérence : la cohérence verticale, qui prend sens plus tardivement autour de la notion d'efficacité. Il s'agit alors progressivement pour la Commission d'élaborer et de mettre en œuvre les moyens nécessaires à une plus grande efficacité des politiques européennes de développement, ce qui se joue sur les plans de la formulation des objectifs, des principes, et mise en perspective de l'aide des États membres. Récemment, c'est le concept et la question de l'efficacité de l'aide au développement qui réapparaît, sous un jour nouveau. Nous avons précédemment défini la conception de l'efficacité sur la scène internationale[265]. Pour résumer, nous dirons que l'efficacité au sens admis par la Communauté internationale au cours des années 2000 fait la différence entre l'utilisation efficace de l'aide et l'octroi efficace de l'aide. La définition donnée par la Communauté européenne, et particulièrement par la Commission, diffère légèrement. L'efficacité ne pose que la question de l'octroi de l'aide, même si elle met en perspective une utilisation voulue comme efficace.

L'efficacité est alors au cœur d'une nouvelle dynamique pour garantir une meilleure répartition de l'aide publique au développement et optimiser la répartition sectorielle des interventions européennes dans les pays du Sud. Pour institutionnaliser

[265] Voir chapitre 1 – section II – B – 2.

cette nouvelle dynamique, une logique particulière est impulsée par la Commission européenne, qui se place comme le coordinateur privilégié voire légitime des actions européennes de coopération au développement. La question de l'efficacité est ainsi posée dans le but d'améliorer la coordination de la mise en œuvre de l'APD, ce qui pose la question de l'harmonisation des cadres stratégiques européens de coopération au développement. La réorganisation juridique et la refonte de l'architecture politico-administrative de la coopération au développement au sein de la Commission s'opèrent également au profit de l'efficacité. Une unité est créée, au sein de la DG Dev, pour « l'efficacité de l'aide ». Elle s'occupe principalement des relations entre la Commission et les États membres. Cela contribue à affiner la définition de la coopération au développement, et celle de l'efficacité selon la Commission. En effet, la stratégie communautaire s'oriente peu à peu vers un rôle de coordinateur des politiques européennes.

D'un autre côté, l'efficacité de l'aide se traduit, pour la Commission, par l'amélioration de la gestion de l'aide par les pays du Sud. Bien que pleine d'ambition, cette acception est assez prometteuse, en ce qu'elle ne saisit pas le problème de l'efficacité à la source. Comme le notent Molenaers et Nijs (2009), le passage de la théorie à la pratique en matière d'efficacité de l'aide n'est pas forcément très encourageant. La Commission a souhaité impulser une nouvelle dynamique, qu'ils caractérisent à travers un instrument, le « *Governance Incentive Tranche* » pour les pays ACP. Ce dernier comporte des aspects innovants, mais n'opère pas de réel changement par rapport aux instruments du passé. Au-delà de l'adéquation entre cet instrument et les principes de la *Déclaration de Paris*[266], Molenaers et Nijs pointent du doigt certaines de ses lacunes. Au premier rang d'entre elles figure justement la définition toute particulière que la Commission fait de l'efficacité, en occultant certains des aspects essentiels de la nouvelle approche internationale de l'aide. Outre le fait que cette conception implique la mise en œuvre d'une conditionnalité basée sur un engagement des pays bénéficiaires à améliorer la gouvernance nationale, la sélectivité de cette conception réside dans l'inadéquation entre les objectifs envisagés, les plans d'action proposés et les moyens mis en œuvre. Ce qui devait être un instrument central pour

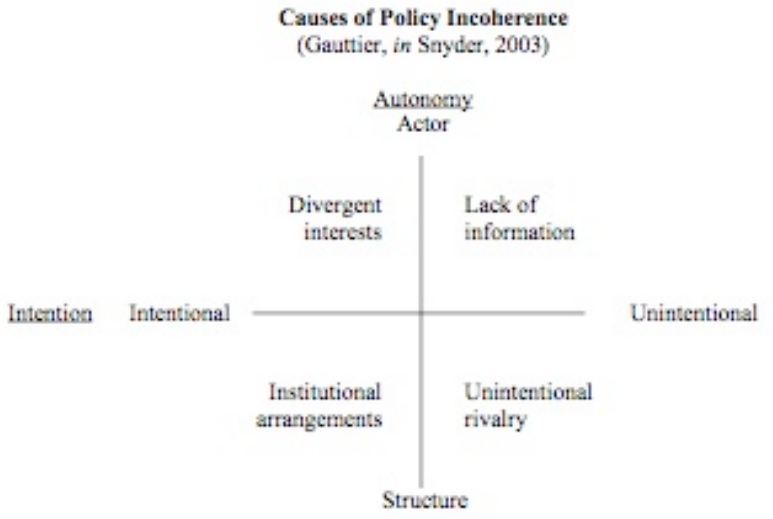
[266] Qui identifie une nouvelle approche de l'aide à travers l'objectif d'efficacité de l'aide, voir chapitre 1.

améliorer l'efficacité de l'aide se résume en fait à de nombreuses faiblesses, qui ont trait tant à sa conception qu'à ses objectifs et les moyens proposés pour son application. De surcroît, les auteurs critiquent la Commission sur le fait qu'elle n'a pas saisi cette opportunité pour tenter d'harmoniser les conditions de la mise en œuvre de l'aide du point de vue des donateurs européens. En somme, cet exemple illustre la difficulté de se positionner vis-à-vis d'un principe, l'efficacité, qui nécessite plus que des « *ajustements organisationnels ou technocratiques* », mais bien des « *choix politiques* ». Notre approche de la politique communautaire de coopération au développement valide ces réserves pointées du doigt par Molenaers et Nijs. Les ajustements institutionnels que la Commission a mis en œuvre progressivement depuis le début de sa réforme de la gestion de l'aide n'ont pas permis de construire une politique communautaire indépendante. Néanmoins, ils ont permis l'avènement et le positionnement d'un acteur, la Commission européenne, dans un domaine et sur une scène internationale concurrentiels. Au milieu des années 2000, l'expérience de la réforme communautaire de l'aide montre clairement la politisation du domaine de la coopération au développement, et donc l'insuffisance des moyens mis en œuvre par la Commission pour atteindre une pleine autonomie d'action, et surtout une pleine reconnaissance en tant qu'acteur de la coopération au développement. Pour Brüne, « *la juxtaposition de la politique communautaire de coopération et des politiques nationales semble être le déficit principal d'une vraie politique de développement de l'UE* » (Brüne, *in* Helly, Petiteville, 2005 : 188). Au-delà de la coordination des actions européennes de coopération au développement, c'est l'existence même des politiques nationales que la Commission remet peu à peu en question. Ces différentes tentatives de construction des ressources nécessaires à son entreprise politique font néanmoins progressivement apparaître la Commission comme un entrepreneur politique.

Gauttier (*in* Snyder, 2003) a analysé les causes de l'incohérence des politiques publiques dans le contexte des relations extérieures de la Commission. Son approche, bien que basée uniquement sur les aspects juridiques et institutionnels de la cohérence au sein de la Commission[267], a abouti à un schéma qui nous permet d'envisager le lien

[267] Voir Gauttier, *in* Snyder, 2003 : la cohérence au sein des relations extérieures de la Commission. Initiée par l'acte unique européen (1986), la cohérence est comprise ici par ses aspects juridiques : réforme du fonctionnement du Conseil, « *tâtonnement des organigrammes de la Commission* ».

entre autonomie et intention. Ce lien nous semble particulièrement fécond, en ce qu'il illustre certaines de nos interrogations, et pose la question de la cohérence du point de vue tant de l'acteur que de la structure. De plus, il tente de mettre en évidence les différents facteurs représentant un frein à la cohérence. En cela, sa démarche enrichit la nôtre, en ce qu'elle permet d'éclairer un peu plus encore les ressorts de la politique communautaire de développement, et, en l'occurrence, les raisons ayant provoqué et les éléments ayant accompagné la mise en place de la « *cohérence au service des politiques de développement* » : la divergence d'intérêts, les processus institutionnels, le manque d'information et la compétition non-intentionnelle. Ici, nous avons mis en évidence l'évolution des processus institutionnels et la gestion par la Commission de leurs dysfonctionnements. Nous allons à présent nous attacher à reconstruire le récit de politique publique que construit progressivement la Commission européenne autour de la question de la coopération au développement.



Dans le contexte de la politique extérieure de l'Union européenne, Nutall (Hill, Smith, 2005) met en exergue différentes catégories de cohérence : horizontale, verticale et institutionnelle. Alors que la cohérence horizontale s'attache à mettre en cohérence les domaines d'action publique impliquant le domaine du développement, la cohérence verticale, correspond à la mise en cohérence des politiques des États membres avec les politiques communautaires. Ainsi, dans le récit que construit la Commission européenne dans le secteur de la coopération au développement, la cohérence horizontale se matérialise, à partir de 2005, avec le programme de cohérence entre les politiques de

développement. La cohérence verticale, quant à elle, prend sens autour de la notion d'efficacité, qui vise à réformer le processus de prise de décision et à mettre en œuvre de nouvelles méthodes ainsi que de nouvelles valeurs pour la coopération au développement de l'Union européenne. En ce sens, cette question de la cohérence nous semble être le cœur de la stratégie communautaire visant à renforcer son référentiel. Elle introduit en effet la question des instruments et des pratiques que la Commission met en place pour accroître la cohérence, et de leurs effets sur le fonctionnement de l'ensemble. Pour la Commission, la cohérence génère un nouveau besoin : l'efficacité des relations États membres – Communauté européenne. Cette « efficacité » doit permettre de résoudre le problème de la nature acéphale de l'action européenne. Quels jeux de pouvoir entraîne-t-elle quant au pilotage de l'action publique ?

L'action en matière de coopération au développement de la Communauté européenne contribue à consolider une identité de l'action extérieure plus forte (voir Arts, *in* Arts et Dickson, 2004 : 107). Renforcer ses capacités internes de décision et d'action en matière de coopération au développement permet indubitablement à la Communauté de proposer des politiques plus ambitieuses aux yeux de ses partenaires européens, et donc de jouer un rôle plus déterminant, plus actif au niveau international. Dans ce domaine, la coopération au développement, où la Communauté en général, et la Commission européenne en particulier, apparaissent comme des acteurs potentiels légitimes, les interactions avec les États membres sont potentiellement plus complexes dans la mesure où l'unanimité n'est pas requise au Conseil. Dès lors, la question qui se pose pour la Communauté est de savoir comment exploiter cette potentielle « *influence collective diffuse* » (Hoffman, 1993 : 54)[268]. L'Union européenne dans son ensemble, c'est-à-dire la Communauté européenne et les 27 États membres, a accru sa visibilité sur la place internationale en matière de développement, et c'est ce que tend à exploiter la Communauté européenne, et particulièrement la Commission européenne, afin de conférer un plus grand impact à ses actions. À partir du cadre d'action mis en place par la Commission, comment, par quels moyens, fait-elle en sorte de s'imposer comme acteur ? Par quels biais ? Comment gère-t-elle les potentielles résistances ?

Les éléments avancés dans cette première partie amènent quelques questions concernent tant la forme que le fond de la politique communautaire de coopération au développement : quels modes d'actions permettent d'accroître la visibilité et l'efficacité de l'action communautaire ? Quelle conception de la coopération au développement traduit le cadre stratégique proposé par la Communauté ? Nous essayons à la fois de comprendre l'évolution de ce cadre, mais aussi d'identifier les caractéristiques du problème de la coopération au développement au sens où la Commission, et plus largement la Communauté, l'entendent. 2005 apparaît comme un « *turning point* » dans l'action communautaire de développement[269]. Le relatif échec des moyens – essentiellement juridiques ou institutionnels – déployés depuis la fin des années 1990

[268] Hoffman, Stanley (1993). « L'avenir de l'Europe », *Esprit*, n°197, décembre.

[269] D'après Françoise Moreau, chef de l'unité « Forward looking studies and policy cohérence » à la DG Dev, qui s'exprimait à l'occasion d'une réunion des directeurs organisée par l'EADI, le 3 novembre 2006. Sa communication, intitulée « Towards a European Development Report », est consultable sur le site de l'EADI : http://www.eadi.org/detail_page.phtml?page=newsedr

amène la Commission à repenser sa politique, sur un plan stratégique, cette fois. Comment atteindre un niveau plus élevé d'efficacité et de coordination sans promouvoir un nouveau modèle ? Elle propose ainsi un nouveau cadre, en termes politiques et en termes de ressources. Sa volonté de créer un consensus européen sur cette question et de doubler l'aide en dix ans suggère l'étude approfondie des outils qu'elle tend à favoriser. L'analyse des acteurs en présence nous a conduit à envisager le rôle de la Communauté européenne d'un point de vue dynamique, en considérant son évolution dans le temps et dans l'espace. À partir de 2005, elle occupe le champ politique de la coopération au développement non plus seulement sur le plan de la coordination, mais aussi et surtout sur le plan de la régulation. Cette démarche nous permet enfin de caractériser les logiques et les ressorts de l'action publique communautaire. De la coordination des bailleurs de fonds européens et autres acteurs sur le terrain, la Communauté européenne s'est donc progressivement positionnée en tant qu'entité pouvant initier une réflexion sur la révision des mécanismes et des procédures de la coopération au développement. Dans ce but, elle fait preuve d'une grande volonté d'harmoniser les stratégies et procédures au sein de l'Union européenne, en touchant au passage les États partenaires.

Ici, la Commission européenne est au cœur de notre propos, pas du point de vue de l'acteur en tant qu'individu, au sens de l'*Action theory*[270], mais plutôt du point de vue de l'acteur en tant que groupe. Pour ce faire, nous pensons pertinent d'analyser l'évolution du rôle de la Commission de façon dynamique. Nos observations et recherches nous ont en effet conduit à voir dans la Commission la figure d'un entrepreneur politique, en ce qu'elle élabore et met en œuvre une stratégie visant à défendre ses intérêts et réduire l'incertitude qui entoure le processus de prise de décision européen en matière de coopération au développement. Ainsi, nous prolongeons la théorie des courants de Kingdon (1964) et appliquons son modèle de la décision politique à la conduite de la politique communautaire de coopération au développement. L'évolution récente de cette dernière et son impact croissant sur les États membres

[270] Comme le ferait, par exemple, Lewellen, Ted C. (…), *Political Anthropology* ; ou les partisans de l'*Action theory and game theory* en général, qui observent les groupes du point de vue de l'individu. L'analyse de l'individu sur la scène politique a sa place dans notre étude, mais nous y reviendrons plus tard.

serait le résultat d'un processus alliant des phénomènes aléatoires (combinaison des courants de Kingdon) et l'aptitude et la détermination de l'entrepreneur politique à influencer l'agenda décisionnel. Cette approche par l'entrepreneuriat politique, ancienne quand il s'est agi d'analyser l'État (Weber, 1919), a été renouvelée par une analyse faite par Wagner (1966) de la *Logique de l'action collective* (Olson, 1978). D'après Facchini (2006), cette notion recouvre aujourd'hui trois réalités : le prédateur, le réformateur et l'homme politique. Ces trois figures de l'entrepreneur politique expliquent trois phénomènes : l'État, les réformes institutionnelles et la coordination politique dans les démocraties représentatives. En tant que réformateur, la Commission européenne a tenté de se construire une légitimité sur la scène internationale et sur la scène européenne. Elle cède progressivement la place à la figure de l'homme ou de la structure politique, afin d'atteindre son objectif de renforcer l'intégration européenne dans le domaine de la coopération au développement.

DEUXIEME PARTIE.

DE L'EUROPEANISATION DU REFERENTIEL A L'INTEGRATION DU SECTEUR DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT.

Après avoir mis en évidence les ressorts du processus d'émergence de la Communauté européenne en tant qu'acteur, et après avoir identifié les éléments structurant de l'agenda communautaire, l'objectif des réflexions qui suivent est de questionner la capacité de la Communauté européenne à influencer les acteurs européens, donc à interroger la nature de la stratégie communautaire ainsi élaborée. En entrant dans le contenu et dans les pratiques d'un espace politique en construction, celui de la coopération européenne au développement, nous pensons mieux saisir « l'Europe en interactions ». Il s'agit en effet de saisir les mécanismes de l'action communautaire de coopération au développement, et d'en analyser les enjeux sur les modes de gouvernance au sein de l'Union européenne. C'est à travers la mise en place de cadres spécifiques d'action en matière de coopération au développement que la Commission a impulsé un mouvement de convergence et d'harmonisation des cadres nationaux, et a donc progressivement élaboré une stratégie de pression au changement envers les États membres. La réforme de la coopération au développement, lancée par la Commission européenne le 16 mai 2000[271], a pour objectif de réorganiser l'aide extérieure pour une meilleure gestion de l'aide, pour une définition de secteurs prioritaires et pour une évaluation systématique des actions de développement en fin de programmation. Ainsi, comme nous l'avons analysé précédemment, outre le renforcement de la programmation de l'aide, cette réforme a créé l'office de coopération EuropeAid, a initié une déconcentration des responsabilités de gestion des projets au profit des délégations de la Commission et s'est accompagnée d'une série de mesures destinées à améliorer la gestion financière de l'aide au développement. En soi, ces nouveaux éléments n'apportent cependant pas de modifications considérables sur le plan du processus de prise de décision européen en matière de coopération au développement. Il convient alors de prendre un peu de hauteur et d'examiner leur impact dans la perspective d'un renforcement de l'efficacité de l'aide, voulu par la Commission. Selon elle, l'efficacité doit se traduire par une simplification des instruments de l'action publique. Initiée par la

[271] La mise en place de cette réforme est le fruit de deux volontés politiques successives. La Commission Prodi a mis en place une réforme pour lutter contre l'affaiblissement de la Communauté européenne ; le Livre blanc sur la gouvernance, par exemple, présente un plaidoyer en faveur de la méthode communautaire. Par ailleurs, la Commission Barroso, quant à elle, a comme objectif de simplifier, et d'alléger le cadre juridique qui pèse sur les acteurs. Le nouveau modèle de coopération au développement est ainsi le résultat de ces deux cadres stratégiques.

Convention européenne de 2002[272], la réflexion a abouti à une vaste refonte des outils d'intervention de la Communauté, et a conduit à une rationalisation des instruments. Ces modifications d'ordre technique se sont doublées de mesures importantes quant aux objectifs des politiques publiques communautaires. Ainsi, la volonté d'une plus grande cohérence des actions européennes a permis à la Communauté, dans le domaine de la coopération au développement, d'envisager une harmonisation des cadres politiques et juridiques. Ce processus se matérialise par l'adoption de deux types de textes : des instruments juridiquement contraignants comme des règlements, mais aussi, ce qui est plus original, des déclarations et autres communications non contraignantes mais ayant paradoxalement un impact sur les cadres politiques nationaux des États membres. Sous couvert de rationaliser l'action en matière de développement et d'accroître l'efficacité de l'aide, la Commission européenne affine son rôle d'animateur de l'espace public européen de coopération au développement, et réaffirme son rôle de producteur de politiques publiques. L'affirmation d'un acteur, la consolidation d'un référentiel, mais aussi les stratégies déployées en termes d'efficacité et de cohérence des politiques européennes de coopération au développement, concourent-elles à une certaine convergence des cadres nationaux et communautaire de coopération au développement ? Ce phénomène engagerait l'Union européenne sur la voie d'une plus grande intégration du domaine en question, et par de nouveaux moyens.

Pour répondre à ces questions et analyser la CE du point de vue de sa capacité d'influence, il faut prendre en compte d'autres interrogations, comme celle du degré de structuration, d'intégration et donc de cohérence de cet acteur collectif. Nous opérons ici un nécessaire tournant théorique, dans la mesure où l'analyse stratégique, utile pour mettre en évidence les jeux de pouvoir qui émergent, est bien moins pertinente quand il s'agit d'identifier le pouvoir comme relation, et donc de mettre en exergue le caractère hiérarchisé du système politique étudié. En effet, laissant de côté la relation d'autorité ou d'influence, les cadres théoriques de la sociologie des organisations ne nous permettent pas de pénétrer plus avant dans l'analyse des ressorts de la stratégie communautaire. En revanche, la notion d'européanisation nous paraît opportune pour

[272] CONVENTION EUROPÉENNE, Groupe de travail IX « Simplification », *Comment simplifier les instruments d'action de l'Union ?*, Document de travail n°7, Rapporteur : Koen Lenaerts, Bruxelles, 22 octobre 2002.

étudier ce processus multidimensionnel. Nous entendons en effet l'européanisation comme l'« *ensemble des processus d'ajustement institutionnels, stratégiques et normatifs induits par la construction européenne* » (Palier, Surel, 2007). Cette définition relativement ouverte de l'européanisation nous permet à la fois d'envisager l'aspect pluridimensionnel du référentiel ainsi élaboré, mais aussi le processus de diffusion de ces nouveaux cadres cognitifs et normatifs. Néanmoins, le cadre théorique de l'européanisation ne nous permet pas d'en déduire directement une analyse de l'extension des compétences et prérogatives[273] de la Commission et plus largement de la Communauté vis-à-vis des États membres. Pour étudier la manière dont elle parvient à renforcer son poids vis-à-vis de ses partenaires au sein du système politique européen, il nous faut envisager la question sous l'angle de l'intégration européenne. Un retour à la définition de l'intégration nous permet ainsi de donner un cadre théorique plus précis à notre analyse. Certaines définitions ont fondé le cadre classique de l'analyse de l'intégration régionale, particulièrement dans le contexte européen. Liée à la construction et au maintien de la paix en Europe, l'intégration apparaît, pour K. Deutsch, comme la « *probabilité que les conflits soient résolus pacifiquement* ». E. Haas la définit plutôt comme un processus dont l'objectif final est l'avènement d'une communauté distincte, qui se superpose aux précédentes (1968, p. 16), et par lequel les acteurs politiques « *in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states* » (Haas 1958, p. 627). Enfin, une troisième définition, formulée par Leon Lindberg, fait principalement référence aux pratiques de partage et de délégation inhérentes au processus de prise de décision. Instaurer la paix, affirmer une communauté politique, ou encore réglementer un processus de prise de décision complexe : ces trois thématiques ont été et restent au cœur de l'analyse des processus politiques européens. Néanmoins, dans le cadre de notre travail, la définition plus générale de Maurice Duverger (2000 : 248) va retenir notre attention. Pour lui, « *l'intégration suppose non seulement la suppression des conflits, mais aussi le développement des solidarités* ». Cela illustre assez bien la volonté de la Commission : l'intégration dans le cadre de la politique de développement

[273] Nous pourrions vérifier dans une deuxième partie la proposition de Le Naelou, à savoir que « *l'Europe construit les autres à son image et ce faisant se laisse construire par eux* » (Le Naelou, 1995 : 236).

est renforcée par un double mécanisme de compromis sur le fond, puis sur la forme. Pour reprendre le schéma proposé par l'auteur, il nous semble en effet que le premier pas vers l'intégration consiste à poser un « *premier compromis, relatif aux règles de combat* ». Mais ce n'est qu'avec « *l'idée d'un compromis sur le fond que l'on pénètre réellement dans le processus d'intégration* ». L'idée du compromis, tant sur la forme que sur le fond, est un moteur pour la coopération au développement au niveau communautaire. La recherche d'un compromis conduit la Commission à élaborer un cadre d'action d'apparence neutre, dépolitisé, plutôt technique et procédurier. L'analyse de ce compromis nous permet de mieux saisir les ressorts de la stratégie communautaire.

Cette dernière se construit avant tout sur les éléments précédemment évoqués, qui font de l'Europe un partenaire qui a bonne presse, et dont le *soft power* ne fait pas peur. Sa bonne réputation, mais aussi sa politique apparemment dépolitisée, et la manne financière qu'elle représente participent aisément et activement à l'acceptation de son rôle d'acteur partenaire du développement de ces pays. C'est à partir de ces éléments contextuels que la Communauté européenne va affiner sa stratégie et construire peu à peu un nouveau cadre, plus ambitieux et plus étayé. En outre, la recherche de l'efficacité représente un argument de poids dans le renouvellement, mais aussi dans l'autonomisation de ses actions. Afin de contourner les relations potentiellement conflictuelles avec ses États membres, la Communauté met donc en place une stratégie qui vise à harmoniser en douceur les cadres cognitifs et normatifs européens de coopération au développement, et se place ainsi sur la scène internationale comme un « *normative power* » (Manners, 2002). Ainsi, nous voulons d'abord analyser les ressorts de son action, et particulièrement ceux qui concourent à renouveler les relations entres les institutions européennes et les États membres qui les ont créées et leur ont donné mandat pour agir. En d'autres termes, c'est le processus d'intégration en douceur dans le domaine de la coopération au développement que nous entendons interroger. En somme, nous cherchons à comprendre comment la pression au changement est exercée par la Commission. Comment la Communauté européenne est-elle amenée à gérer les relations potentiellement et ponctuellement conflictuelles avec les États membres ? Quels moyens s'arroge-t-elle aux fins de conforter sa place en tant que structure et/ou acteur de la coopération au développement ? Il semble que la question de l'efficacité

soit au cœur du référentiel et des ressorts de l'action communautaire de coopération au développement. En étudiant les acteurs, l'action et l'espace dans lequel ce processus se construit, nous partons ainsi à la recherche des vecteurs d'une conception commune du développement au niveau européen. Une première étape nous permet de mettre en évidence le processus de stabilisation de la représentation et de la définition du problème au niveau communautaire. Partant cette fois de l'initiative communautaire, nous tenterons de mettre en perspective la portée et l'implication des décisions de la Communauté sur la représentation du problème (chapitre 3) de la coopération au développement au sein de l'UE. Une deuxième étape nous conduit à interroger la nature de l'action communautaire et les objectifs poursuivis par la Communauté européenne. En effet, s'agit-il pour elle d'impulser une dynamique européenne ? Le processus de stabilisation de la représentation du problème fait en effet apparaître certains des tenants de l'évolution des relations Communauté européenne / États membres en termes de prise de décision et de gouvernance (chapitre 4).

CHAPITRE 3. LA STABILISATION D'UNE REPRESENTATION EUROPEENNE DU PROBLEME DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

La mise en place de cadres spécifiques d'action publique en matière de coopération au développement représente l'un des ressorts dont la Communauté dispose pour impulser un mouvement de convergence et d'harmonisation des cadres nationaux. Il est ici question de savoir comment se fait le transfert du niveau communautaire au niveau national. La notion d'européanisation, et particulièrement son approche *top-down*, nous permettent d'envisager différemment le rôle de la Communauté. Sur le plan théorique, nous poursuivons notre analyse de la stratégie dessinée par la Communauté dans le but de renforcer son rôle, afin de mieux comprendre son impact sur les États membres. Il s'agit ici d'entrer plus avant dans le détail du référentiel précédemment mis en évidence pour considérer à présent les idées et les arguments qui concourent à l'européanisation de la coopération au développement.

Après avoir envisagé la construction des intérêts communautaires, nous proposons d'analyser les ressorts de cette stratégie sous l'angle du récit de politique publique. Nous souhaitons ainsi mettre en exergue les éléments cognitifs attachés à cette politique publique. Ils constituent une grande partie du discours de la Commission, que nous avons précédemment identifié comme acteur central du processus étudié. Par ce biais, nous souhaitons également mettre en évidence les relations causales entre les actions de la Commission, et proposons ainsi une autre lecture des jeux de pouvoir au sein du processus décisionnel européen. De la même manière que Stone, nous considérons que parler de récit revient à mettre en lumière des « *histoires causales* » (Stone, 1989)[274]. À la croisée des approches cognitive et séquentielle, l'entrée par les récits est indissociable de l'idée de séquentialité, d'ordre temporel des événements. Pour expliquer les logiques de pouvoir, une analyse cognitive semble être une démarche pertinente, dans la mesure

[274] Stone, Deborah (1989). « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas », *Political Science Quarterly*, vol. 104, n°2, 281-300.

où elle permet de mettre en évidence les ressorts de la « *construction d'une matrice cognitive* », comprise comme « *une dynamique intimement liée aux interactions et aux rapports de force qui se cristallisent peu à peu dans un secteur et/ou un sous-système donné. Elle alimente tout à la fois un processus de prise de parole (production de sens) et un processus de prise de pouvoir (structuration d'un camp de forces)* » (Muller, Surel, 1989). C'est cette démarche que nous avons adoptée dans le cadre de notre analyse de la politique communautaire de coopération au développement : reconstruire la matrice cognitive permettant de comprendre à la fois le sens produit par la politique, et la structuration du jeu des acteurs et la répartition de leurs forces. Le récit de politique publique, en tant que « *moyen analytique tourné vers la véritable essence du pouvoir* » (Radaelli, *in* Boussaguet et alii, 2004), semble d'autant plus pertinent ici que l'action communautaire se construit dans un contexte d'incertitude quant à la réaction des États membres. Ainsi, la mise en évidence du récit construit par la Communauté nous permet de questionner en même temps son caractère dominant vis-à-vis de ceux des États membres. En quoi identifier un récit de politique publique nous permettrait-il de mieux saisir la manière dont les choix sont encadrés, et dont les préférences sont réorientées ? En somme, nous souhaitons comprendre les mécanismes qui contribuent à structurer l'action et les acteurs communautaires, et donc, à faire émerger un « *style de politique publique* » propre à la Communauté. En effet, le consensus[275] semble être le fondement méthodologique de la Commission pour parvenir à renforcer son autonomie vis-à-vis des États membres dans le domaine de la coopération au développement. Si l'on reprend les catégories de Richardson (1982), la Communauté européenne adopterait un style de politique publique fondé sur le consensus par une approche active ou anticipative. Les valeurs et les normes permettent de consolider le consensus, et, tout en généralisant des procédures de consultation, de stabiliser le processus de prise de décision (Mazey et Richardson, 1995). Cela correspond, pour Peters, à une « *politique bureaucratique* ». Ce processus limiterait méthodologiquement les prétentions de chacun, en développant une sorte de négociation contractuelle, c'est ce que Boudon appelle un « *consensus de composition* », dont le caractère artificiel fait coexister des acteurs et leurs stratégies,

[275] Nous aurons l'occasion de revenir sur le sens du consensus dans ce contexte. En effet, le consensus est ici conçu comme un moyen cognitif et non comme l'outil juridique caractéristique du fonctionnement des organisations internationales classiques. Ici, le consensus apparaît plus comme un processus qui se déploie en amont de la décision, et pas essentiellement la décision elle-même.

fondées sur le « *together but apart* » (Boudon, 2004). L'un des objectifs de la Commission est en effet de contourner les réticences ou potentielles résistances des États membres face à la perspective d'une plus grande intégration du secteur du développement. Pour mieux comprendre l'émergence du consensus, ce schéma mérite d'être approfondi par l'analyse du processus décisionnel en tant que tel : nous analyserons quels sont ces acteurs, et leur manière dont leur jeu s'articule, mais aussi comment un consensus a émergé et de quelle nature il est, à travers les instruments mis en place par la Communauté. Premièrement, un détour par l'instrumentation mise en place par la Communauté européenne nous permet de mieux comprendre les ressorts de la pression exercée par cette dernière sur les États membres. En effet, saisir le récit en construction passe nécessairement par la re-construction des outils de son élaboration. De ce point de vue, la construction dialogique du récit passe par une sorte de gradation de la force contraignante des instruments élaborés par la Commission. Leur combinaison particulière invite à analyser plus avant leur sens et leur portée (Section I). Deuxièmement, l'étude de la construction d'un espace politique européen de la coopération au développement nous permet de revenir aux acteurs et à leurs stratégies afin, notamment, d'en dresser un tableau plus complet, mais aussi de voir comment ils concourent à l'affirmation d'un récit de politique publique, autant que le récit de politique publique élaboré concourt à leur structuration (Section II).

Section I. L'INSTRUMENTATION DE L'ACTION PUBLIQUE : LA MISE EN PLACE DE STANDARDS EUROPEENS POUR LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT.

Nos développements précédents ont permis de confirmer l'apport des États membres dans la construction initiale du référentiel communautaire en matière de coopération au développement. Ils ont aussi validé l'inscription de ce dernier dans les standards décidés au niveau international, comme l'objectif principal de consacrer 0,7%

du PIB à la coopération au développement[276]. Néanmoins, la réforme entamée en 2000 par la Commission se poursuit au-delà de ces engagements collectifs internationaux, et complète le référentiel communautaire en construction. Il convient donc de l'étudier plus avant afin d'envisager, plus tard, son impact sur les politiques nationales. Un renforcement de la programmation de l'aide, la création de l'Office de coopération EuropeAid, la déconcentration des responsabilités et des outils de gestion des projets auprès des délégations de la Commission, ainsi que l'adoption d'une série de mesures d'ordre financier ont concouru à la consolidation des moyens de la Commission dans le cadre de sa politique de coopération au développement. Sur le fond, la coexistence des politiques européennes a pour incidence la construction d'une stratégie spécifique de la Commission, qui formule peu à peu des propositions orientées sur la méthodologie de travail, qui complètent un consensus théorique sur une définition européenne du développement. Cette structuration du référentiel communautaire s'est construite autour de quelques décisions récentes majeures. Elles constituent un nouveau socle commun pour la Communauté européenne, qui pourrait être un « *réassemblage d'éléments préexistants* » (Lascoumes, Le Galès, 2007a : 48) si elles ne mettaient pas en place ce qui ressemble à un cadre commun de travail au niveau européen. Sur un plan théorique, il aurait été possible de considérer ces éléments du point de vue de la décision, mais il est difficile de l'isoler comme un moment clairement identifiable (Hassenteufel, 2008 ; Halpern, 2006), particulièrement dans le cadre de notre étude[277]. Il nous semblait également peu pertinent de l'analyser d'après une approche séquentielle (Jones, 1970) qui ne prend pas en compte la nature et la portée des choix qui sont faits. De même, l'analyse de la décision en termes de choix rationnel aurait réduit notre propos à une approche par les acteurs. Dans les trois cas, pour mener une analyse fine, il aurait fallu isoler chacune des trois décisions qui ont été prises entre 2005 et 2007, et qui nous

[276] Sur la détermination de l'objectif des 0,7 % du PIB consacrés à l'APD, voir Clemens, Michael A. ; Modd, Todd J. (2006). « Le mythe des O,7 % : origines et pertinence de la cible fixée pour l'aide internationale au développement », *Afrique contemporaine*, vol. 3, n°219, 173-201.

[277] Lors d'un entretien, la personne en charge des politiques bilatérales de développement des États membres au MAEE (Chef du bureau des questions européennes), nous précise également que la décision ne se prend pas uniquement dans des moments identifiés, mais que les mêmes questions sont abordées dans un grand nombre d'enceintes, où les stratégies des États varient, et les positions sont construites en fonction d'un contexte spécifique et d'un objectif déterminé à un moment précis. Cet entretien confirme la nécessité de prendre en compte le processus de décision dans son ensemble et les phases de négociations et de concertations, ce que nous étudierons dans une seconde section.

semblent, ensemble, déterminantes pour apprécier les évolutions contemporaines et européennes de la coopération au développement. Ces trois analyses, bien qu'intéressantes et utiles pour la compréhension de ces mécanismes, n'auraient pas suffi pour faire sens de la combinaison de ces trois décisions. C'est justement la combinaison qui nous semble particulièrement pertinente.

C'est pourquoi il nous a paru opportun et pertinent de nous y intéresser à travers la notion d'instrument d'action publique, qui permet d'envisager « *l'action publique sous l'angle des techniques et des usages qui structurent les politiques* » (Lascoumes, Le Galès, 2007 : 104). Un instrument d'action publique est défini comme un « *dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes, Le Galès, 103). Développer une analyse sur les instruments nous amène à considérer l'action publique sous l'angle de son instrumentation, qui peut être définie comme l'« *ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des instruments qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale* » (ibid.). Ici nous entendons questionner le rôle de l'instrument en tant que vecteur de cadres cognitifs et normatifs communs, donc d'une conception commune du développement au niveau européen. À travers ces techniques, ces dispositifs, la Communauté européenne encadre en effet progressivement son action et celle des États membres. Pour répondre à notre interrogation centrale, à savoir, comment des mécanismes *soft* sont en mesure de transformer la nature du rapport de force instauré entre la Communauté européenne et les États membres, la question de l'instrumentation paraît pertinente. Lascoumes et Le Galès (2007) présentent l'instrumentation comme un moyen d'analyse qui permet, par le recours à la typologie des instruments politiques, de porter un regard et de justifier leurs propres effets. Pour l'analyste, il s'agit d'en dégager une interprétation du monde, d'en déduire des effets sur les relations politiques et sur les types de légitimité qu'ils induisent, et de saisir le changement induit par le processus de prise de décision. L'instrumentation est un moyen d'orienter les relations entre les acteurs, à la fois au plan technique (avec des procédures, des règles de droits, des mesures et l'établissement des standards européens), et au plan socio-politique (avec la mise en place de représentations et de symboles communs aux acteurs européens). Une telle étude nous permet enfin de

révéler les tenants théoriques de la relation gouvernant / gouverné, et donc, de clarifier les jeux des acteurs visés par la politique communautaire de coopération au développement. D'emblée, le secteur étudié identifie les pays en développement comme les principaux destinataires de l'action communautaire. Une analyse approfondie fait apparaître les États membres comme une seconde catégorie d'acteurs visés par la politique communautaire de développement.

Nous avons ici identifié trois instruments propices à une telle étude. Signé le 20 décembre 2005 par les présidents de la Commission, du Parlement et du Conseil, le *Consensus européen pour le développement*[278] constitue un instrument politique, à savoir, un dispositif social visant à énoncer les valeurs communes au États membres et à la Communauté européenne, et à exposer les objectifs globaux de la politique communautaire de coopération au développement. Le *Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*[279] et le *Cadre commun pour la programmation pluriannuelle*[280] sont quant à eux des instruments administratifs, des dispositifs techniques, visant à institutionnaliser un système de coordination entre les acteurs étatiques européens et la Communauté. Ces trois instruments émanent initialement de la Commission européenne, qui a multiplié les communications pour borner l'action des États membres. Il s'agit de *soft law*, c'est-à-dire de textes n'ayant aucune valeur contraignante a priori. Si l'aspect innovant du contenu des interventions de la Communauté européenne ne semble pas être la clef de voûte de son action, la dimension politique des outils qu'elle utilise, aussi bien que leur portée européenne, constituent des enjeux déterminants pour l'analyse de l'action publique et de la gouvernance européennes. Radaelli (2000) comme Dolowitz et Marsh (2000) ont montré que des instruments dits « *volontaires* », qui ne comportaient pas d'aspect contraignant a priori, pouvaient permettre en fait de traduire les intérêts

[278] *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 »*, publiée au JO C46 du 24 février 2006.

[279] Commission européenne, *Code de conduite de l'Union européenne sur la division du travail dans la politique de développement*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – COM(2007) 72, Bruxelles, 28 février 2007, non publiée au JOCE.

[280] Commission européenne, *Renforcer l'impact européen : un cadre commun pour l'élaboration des documents de stratégie par pays et la programmation pluriannuelle commune*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – COM(2006) 88, Bruxelles, 26 mars 2006, non publiée au JOCE.

communs en action collective. C'est ce que nous souhaitons vérifier ici.

Contrairement aux mécanismes connus dans d'autres secteurs de l'action publique communautaire, comme ceux de la politique agricole commune – secteur très intégré – ou encore celui de la méthode ouverte de coordination[281] – conçu comme un système hybride entre intégration et coopération –, le secteur de la coopération au développement fait l'objet d'un dispositif spécifique, à savoir un attirail particulier d'instruments dont la combinaison traduirait la volonté non affichée de mettre en place « *une Europe du développement* », afin notamment de « *faire advenir l'intégration européenne dans le développement* »[282]. C'est bien la combinaison d'instruments politiques et administratifs qui confère un caractère contraignant à des instruments répondant pourtant à la définition de *soft law*, et qui donne un sens politique à l'action communautaire réputée bureaucratique. On passerait ainsi d'une « *régulation molle* » (*soft law*) à une codification de l'action communautaire de coopération au développement. Dans un premier temps, une *Déclaration conjointe* présentant un *Consensus européen pour le développement*, signée simultanément par les États membres et les institutions européennes, permet d'apporter un cadre politique, de présenter des vues et des objectifs convergents à la coopération au développement (A). Dans un second temps, la convergence des moyens est quant à elle assurée par l'élaboration d'un cadre technique, voire méthodologique, très précis, et finalement très contraignant pour les États membres. Un *cadre commun pour la programmation pluriannuelle* d'abord, suivi en 2007 par un *code de conduite sur la division du travail au sein de l'UE* s'imposent aux États membres, alors même que leur forme juridique – des communications – n'en fait pas des instruments contraignants (B).

[281] Pour plus de développements et de références sur la Méthode ouverte de coordination (MOC), voir chapitre 4. Voir notamment le point sur la logique de transfert horizontal (et plus seulement vertical), développé à partir de Dehousse, 2004 et Tulmets, 2006 :174.

[282] Propos recueillis auprès d'un Chef d'unité de la DG Dev de la Commission, O. Luyckx, lors d'un entretien réalisé en juillet 2009.

A. Un consensus autour d'une vision européenne pour le développement.

Prenant la forme d'une déclaration conjointe négociée puis signée par l'ensemble des États membres et la Communauté européenne, le *Consensus européen pour le développement* est avant tout un ensemble d'objectifs politiques et stratégiques fixés pour encadrer l'action communautaire. Peut-on pour autant, comme le fait P. Magnette, comprendre qu'il s'agit d'une synthèse entre « *la négociation intergouvernementale et la décision supranationale* » (Magnette, 2003 : 20) ? La particularité de ce texte réside d'une part, dans l'originalité de sa portée, puisqu'il encadre non seulement l'action communautaire, mais également les interventions nationales dans le domaine de la coopération, et, d'autre part, dans la manière de qualifier ces efforts d'harmonisation des stratégies européennes. Par cette déclaration, la Commission propose un cadre stratégique général aux États membres, et dessine ainsi les contours de l'action, non seulement communautaire, mais également européenne. L'ambiguïté de ce consensus réside dans les deux volets que comporte cette déclaration, et les deux niveaux d'action auxquels elle fait référence. Le second volet établit le cadre du plan d'action communautaire, auquel les États membres souscrivent (1). Le premier volet énonce les objectifs et valeurs communs (2). Enfin, la *Déclaration conjointe* acte un principe fondamental pour la coopération au développement au sein de l'Union européenne : la cohérence et la complémentarité des actions européennes (3).

1. Encadrer l'action communautaire

La deuxième partie du *Consensus* présente les modalités de la mise en œuvre de l'action de la Communauté européenne en matière de développement. De cette manière, en signant une déclaration conjointe visant à acter un *Consensus européen pour le développement*, les États membres valident et soutiennent l'action de la Communauté européenne en la matière. Conformément aux Traités, l'action de la Communauté européenne ne peut intervenir qu'en complément de l'action des États membres, ce qui est d'emblée rappelé puisque « *la politique communautaire […] doit être complémentaire des politiques menées par les États membres* », et pas l'inverse. En outre, d'après le principe de subsidiarité (article 5 du TCE), la Communauté doit

justifier l'opportunité de son action pour chaque initiative dont elle estimera proposer une « *valeur ajoutée* », qui est ici également présentée à travers son « *rôle spécifique et [ses] avantages comparatifs* ». Son « *rôle étendu* », sa « *présence dans le monde entier* », sa « *promotion de la cohérence* », « *ses compétences et son expertise spécifiques* », ainsi que « *son rôle de facilitation de la coordination et de l'harmonisation* » sont d'emblée mentionnés comme autant de caractéristiques justifiant et légitimant son intervention dans le domaine. Qu'est-ce qui fonde la valeur ajoutée de la Communauté européenne ? « *Être présente dans le monde entier* » est en soit un avantage, puisque son action, réticulaire, concerne « *plus de pays que le plus grand des États membres lui-même* ». La polyvalence de son champ d'intervention, géographique et sectoriel, est ainsi reconnue. Dans un deuxième temps, la cohérence horizontale des politiques pour le développement est érigée en principe : « *intégrer la dimension commerciale aux stratégies de développement nationales et […] soutenir la coopération régionale* » sont deux priorités de la Communauté. Le troisième apport de la Communauté réside dans l'encouragement de « *meilleures pratiques en matière de développement* », ce qui justifie son positionnement sur la scène européenne en tant que « *centre de réflexion sur certains questions relatives au développement* ». « *Faciliter la coordination et l'harmonisation* » représente le quatrième objectif de la Communauté, puisqu'il s'agit de mettre œuvre la Déclaration de Paris. De plus, la Communauté se considère comme un « *agent d'acheminement* », qui permettra de concentrer l'aide européenne pour faciliter son octroi dans certains domaines où les actions individuelles des États membres ne peuvent pas atteindre une certaine masse critique. Le sixième apport concerne les objectifs de l'aide et touche donc à la promotion de « *la démocratie, [des] droits de l'homme, [de] la bonne gouvernance et [du] respect du droit international* », sans oublier la « *transparence et la lutte contre la corruption* », l'expérience de la Communauté en la matière servant de faire-valoir. Le rôle de la Communauté sera également d'impliquer plus avant la société civile, avec l'appui du Comité économique et social européen. Enfin, la Communauté entend encourager « *la solidarité Nord-Sud* », en promouvant « *l'éducation au développement des citoyens de l'Union européenne* ». Ces éléments sont intéressants, dans la mesure où ils mettent en exergue les priorités de la Communauté, qui ne semblent a priori pas tournées vers les pays destinataires de l'aide, mais bien majoritairement vers ses relations avec les États

membres. C'est donc là que se situe l'avantage comparatif de la Communauté : améliorer l'efficacité de l'aide par une plus grande coordination des bailleurs de fonds européens.

Par la suite, le texte énonce une série de principes d'action centrés sur la différenciation de l'aide en fonction des besoins et la transparence des critères d'allocation des ressources. Enfin, les domaines d'action de la Communauté sont énoncés et détaillés. Là encore, l'éventail de son action semble assez large : le commerce et l'intégration régionale ; l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles ; les infrastructures, communications et transports ; l'eau et l'énergie ; le développement rural et aménagement du territoire, l'agriculture et la sécurité alimentaire ; la gouvernance, la démocratie, les droits de l'homme et l'appui aux réformes économiques et institutionnelles ; la prévention des conflits et de la fragilité des États ; le développement humain ; la cohésion sociale et l'emploi. L'ensemble de ces domaines d'intervention doit être mis en œuvre dans un souci de « *concentration* » de l'aide, ce qui implique de « *sélectionner, dans le cadre de programmation de l'aide communautaire, un nombre strictement limité de domaines d'action au lieu de disperser ses efforts dans de trop nombreux secteurs* ». C'est la partie du processus décisionnel en matière de mise en œuvre de la coopération au développement qui concerne plus particulièrement la relation entre les pays en développement et la Communauté européenne[283]. Trois questions transversales font également l'objet d'une attention particulière. Une approche du *mainstreaming* sera donc favorisée pour intégrer les problématiques de démocratie, bonne gouvernance, droits de l'homme, droits de l'enfant et des peuples indigènes, d'égalité des sexes, de durabilité environnementale et de VIH / SIDA.

Enfin, ce texte rappelle les modalités de mise en œuvre de l'aide. Les questions des besoins et de la performance sont centrales pour déterminer l'aide communautaire fournie aux pays en développement. Elles traduisent une évolution des pratiques du développement et impliquent une réforme de la gestion de la coopération extérieure de la Communauté, avec un suivi et une évaluation accrus.

[283] Ce que nous évoquerons dans la section suivante à travers la question du partenariat entre les pays en développement et la Communauté européenne.

2. *Harmoniser les objectifs, faire converger les valeurs au sein de l'Union européenne.*

Alors que le second volet se concentre sur le cadre dans lequel se met en œuvre la politique de la Communauté européenne, le premier volet du *Consensus européen pour le développement* présente les caractéristiques de la politique de développement selon l'Union européenne. Ainsi, le *Consensus européen pour le développement* vient à la fois amender les objectifs communautaires déjà énoncés dans le Traité instituant une Communauté européenne[284], mais également définir de manière beaucoup plus précise les prérogatives de cette dernière dans la réalisation de ses objectifs, qui deviennent des objectifs européens. Dans cette première partie, en effet, les objectifs de la Communauté européenne et des États membres sont explicités, et rassemblés pour former une « *vision de l'Union européenne pour le développement* ». En cela, la déclaration va plus loin que le Traité qu'elle semble compléter. Elle précise également l'ensemble des valeurs auxquelles les États membres doivent se soumettre dans ce domaine d'action publique. Érigée en principe central, la complémentarité figure au cœur de ce consensus : les actions des États membres et de la Communauté européenne doivent se compléter, et ce dans un souci d'efficacité[285]. Pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement, l'Union européenne doit fonder son action sur des objectifs complémentaires que sont les Droits de l'Homme, la bonne gouvernance, le développement humain, économique et social, et la préservation des ressources naturelles. Par l'énoncé de ces objectifs à atteindre, l'Union européenne donne un cadre assez large aux actions européennes de coopération au développement, complété par des principes qui ne sont pas spécifiques au domaine mais qui rappellent l'esprit dans lequel s'inscrivent d'autres actions communautaires. Les pays cibles de la coopération au

[284] Rappelons que l'action de la Communauté européenne en matière de coopération au développement n'intervient que dans le cadre des compétences partagées entre CE et États membres (article 5 T CE – principe de subsidiarité). Les grands principes de l'action communautaire de coopération au développement sont certes définis dans le titre XX du Traité instituant une Communauté européenne (articles 177 à 181), qui présente les compétences de la Communauté européenne ainsi que les objectifs généraux qu'elle doit poursuivre.

[285] Comme nous l'avons vu précédemment, la vision de l'Union européenne pour le développement s'inscrit plus généralement dans le cadre des engagements internationaux sur les Objectifs du Millénaire pour le développement et la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

développement sont identifiés de manière extensible puisqu'il s'agit de « *soutenir les pauvres dans tous les pays en développement* », avec une priorité donnée aux « *pays à faible revenu et à revenu intermédiaire* ». Le texte reconnaît également les priorités politiques et économiques des États membres dont le « *bien-fondé des programmes d'aide* » est reconnue pour les « *domaines et régions où [ils] dispose[nt] de certains avantages et où ces aides peuvent apporter une valeur ajoutée maximale à la lutte contre la pauvreté* ». De même, les « *multiples aspects de l'éradication de la pauvreté* » sont reconnus, et le texte rappelle ainsi la vaste étendue du domaine de la coopération au développement et des secteurs d'interventions pour lutter contre la pauvreté. Les valeurs communes partagées par les États membres et de la Communauté européenne sont également rappelés : le partenariat et le dialogue politique devront porter sur « *le respect des droits humains, les libertés fondamentales, la paix, la démocratie, la bonne gouvernance, l'égalité entre les hommes et les femmes, l'État de droit, la solidarité et la justice* ». Les principes de l'action sont définis : le partenariat, le dialogue politique, l'appropriation, la participation de la société civile, l'égalité des sexes, la responsabilité des États pour leur propre développement. Ces principes président à l'action communautaire dans d'autres domaines, comme la politique régionale, l'enseignement supérieur, par exemple. S'ils ne sont pas spécifiques à la coopération au développement, ils s'y appliquent pleinement. Augmenter les ressources de l'aide, fournir une aide plus efficace, et améliorer sa qualité permettent d'introduire la question de la coordination et de la complémentarité, ainsi que celle de la cohérence des politiques de développement. C'est ainsi dressé le tableau général qui encadre les actions européennes de la coopération au développement.

3. *Défendre et affirmer la cohérence européenne pour la coopération au développement.*

Enfin, la déclaration propose de renforcer la « *cohérence des politiques pour le développement* ». Ce programme initié en 2005 vise à accroître la coordination entre les politiques des États membres, notamment par la mise en place d'instruments en vue d'évaluer l'impact des politiques de développement. La déclaration adoptant un consensus n'est qu'un premier pas vers la cohérence des actions européennes en matière

de développement. Cette déclaration est intéressante, dans la mesure où elle semble avoir plus de force que ne le laisse présager sa forme déclarative. Au-delà de son caractère « *précaire* » et « *ambigu* », un consensus est le produit d'un « *construit* », procédant d'une « *médiation* » ou d'un « *arbitrage* » (Bourricaud, 1965) entre les parties signataires. À l'origine, la Commission souhaitait établir un cadre dans lequel inscrire son action de coopération au développement à destination des pays tiers. Louis Michel, commissaire européen en charge de ce domaine, a proposé d'élargir la portée du texte, afin d'en faire une feuille de route pour l'ensemble des acteurs de l'Union européenne[286]. Ainsi, suivant le cours normal du processus décisionnel de la Communauté européenne, une communication a été présentée au Conseil des ministres et au Parlement européen. L'étude de ce processus de négociation révèle un style de politiques publiques propre à l'Union européenne. En effet, si l'on reprend la grille présentée par Richardson, les « *styles de politiques publiques* » se rapportent à différentes catégories de sociétés, et les processus politiques permettent de comprendre et de qualifier ces styles (Mazey, Richardson, 1995 ; Richardson, 2004). Dans notre cas d'étude, il s'avère que la recherche d'un consensus européen par la Communauté traduit une « *approche active, anticipative* » de l'action publique. La déclaration conjointe résulte d'un processus de négociation engagé entre les instances communautaires et nationales, afin d'harmoniser les standards de la coopération européenne au développement. Le fait que ce consensus ait dû être négocié lui confère une plus grande légitimité que les textes et programmes précédents ayant pourtant le même objectif.

La cohérence des politiques au service du développement, stratégie élaborée en 2005[287], est traduite en termes stratégiques dans le *Consensus européen au développement*. Par de nombreux aspects, ces deux textes son liés. Le rapport à mi-parcours a permis de souligner les améliorations en terme de réalisation des objectifs du développement, et la nécessité de poursuivre les efforts. Ce rapport est une occasion également de rappeler les engagements pris dans les douze domaines déjà mentionnés, en soulignant l'importance de chacun d'entre eux pour accroître une vision systémique de la politique de développement. Pour Louis Michel, la cohérence des politiques au

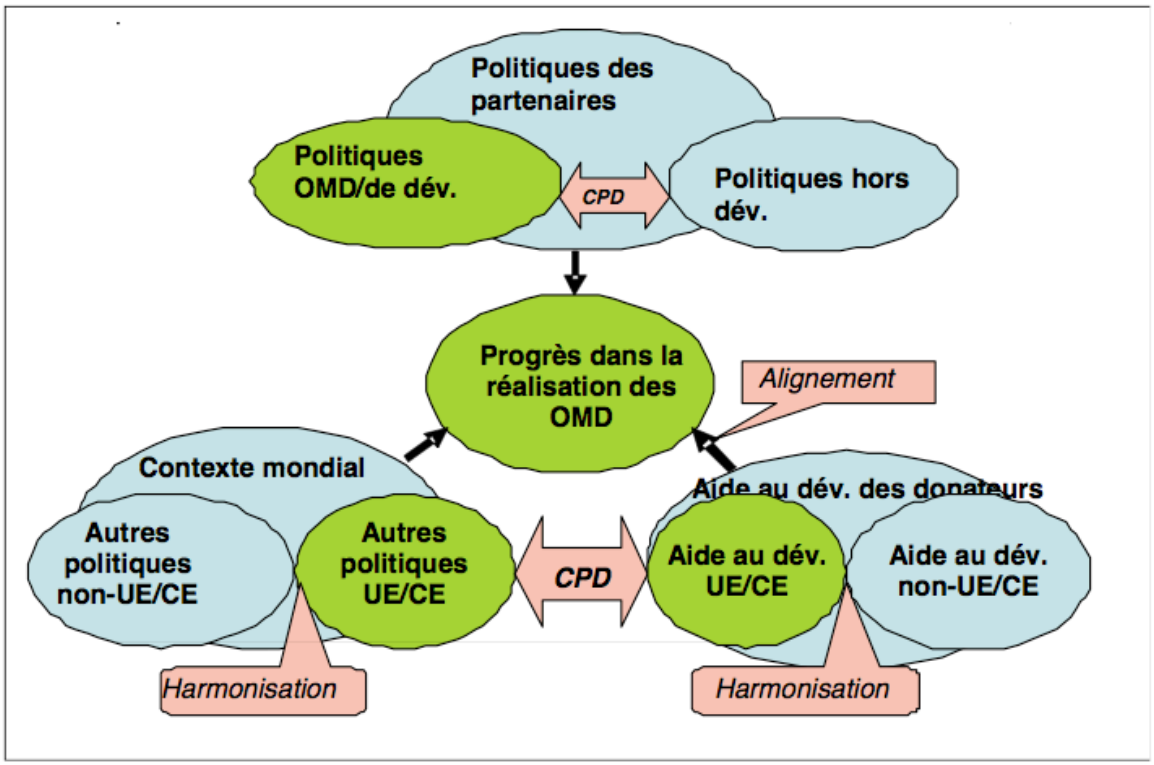
[286] Voir entretien réalisé avec un fonctionnaire de la Commission européenne en détachement auprès du Ministère français des affaires étrangères et européennes, en juillet 2008.
[287] Voir chapitre 2 section II B/1, consacré à la cohérence.

service du développement « *contribuera fortement à renforcer l'impact de notre aide à un moment où l'Union européenne consent des efforts très importants pour accroître son aide publique au développement sur le plan tant de son volume que de son efficacité* »[288]. Ce rapport est établi tous les deux ans et permet à l'ensemble des acteurs de suivre les avancées réalisées, ainsi que de prendre connaissance des domaines encore faiblement coordonnés. Ainsi, dans le rapport de 2009[289], les mécanismes opérationnels visant à mettre en œuvre et accroître la cohérence des politiques au service du développement sont énumérés et explicités. Les consultations interservices et les analyses d'impact, par exemple, ont été renforcées au niveau de la Commission[290]. Du côté du Conseil, la Commission note des efforts « *nécessairement limités* » des présidences de l'Union, du fait de la durée de leur mandat, ce qui implique un « *manque de continuité* ». Le Parlement européen montre quant à lui un intérêt croissant pour ces questions, en posant de « *nombreuses questions écrites sur des aspects spécifiques des politiques de l'Union* ». Le texte rappelle également que le Parlement a voté, le 17 juin 2008, une résolution en ce sens concernant plus précisément l'Afrique de l'Ouest. Enfin, les États membres sont évoqués : il est à leur endroit mentionné des limites en termes de promotion du développement dans les ministères qui ne s'occupent pas de développement. Ainsi, pour la Commission, les États membres n'ont pas réalisé de progrès significatifs en la matière. Enfin, la Commission propose un schéma récapitulant l'état de la cohérence des politiques au service du développement. Celui-ci est particulièrement intéressant en ce qu'il suggère les zones où la cohérence doit être améliorée, et l'harmonisation se profile comme une possibilité d'évolution future.

[288] Louis Michel, dans un communiqué de la Commission du 21 septembre 2007 [IP/07/1376].

[289] Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Rapport UE 2009 sur la cohérence des politiques pour le développement*, Bruxelles, 17 septembre 2009 [COM(2009) 461].

[290] Cela a valu une reconnaissance par les membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE, avec lesquels la Commission travaille de concert à l'amélioration de l'efficacité de l'aide.



Interactions politiques essentielles et progrès sur les OMD[291]

La *Cohérence des politiques au service du développement* et le *Consensus européen pour le développement* apparaissent dorénavant comme deux documents cadre pour les acteurs européens de la coopération au développement, comme les multiples références faites par nos interlocuteurs du ministère des affaires étrangères et européennes de la France l'attestent. La Commission les a créés afin de renforcer la coordination des États membres, qui semblent se les être eux-mêmes appropriés. Les entretiens réalisés auprès d'acteurs administratifs et politiques du MAEE nous confirment cette appropriation du cadre européen de coopération au développement au niveau national[292]. Sous couvert d'une forme déclarative, juridiquement peu contraignante, l'ensemble de ce document permet certes de structurer l'action de la Communauté européenne, mais également de donner un cadre aux interventions des

[291] Extrait du *Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, *Rapport UE 2009 sur la cohérence des politiques pour le développement*, Bruxelles, 17 septembre 2009 [COM(2009) 461], p. 11.

[292] Nous reviendrons dans le détail sur cette appropriation des cadres européens par les acteurs nationaux dans le chapitre 4, quand il s'agira de développer la question du transfert institutionnel.

États membres. En effet, la structuration de la politique de développement n'est pas une des caractéristiques premières des politiques nationales. Le cas de la France est à ce sujet particulièrement intéressant, dans la mesure où son action semble de plus en plus fragmentée par la dispersion de l'aide sur un certain nombre de pays correspondant aux priorités géographiques[293] ou encore par la généralisation de l'aide-projet répondant quant à elle à quelques priorités thématiques[294]. Dans la distribution de l'aide, le rôle central de l'État est complété par des actions nombreuses de la société civile. Le rôle de l'État évolue également depuis les années 2000, passant de producteur à coordinateur des actions en matière de développement. Par exemple, l'Agence française de développement, organisme semi-public distinct des instances gouvernementales, devient « *l'opérateur pivot de l'aide publique au développement* » de la France, l'essentiel des moyens y étant dès 2008 transférés au détriment de la Direction générale de la coopération internationale et du développement, qui disparaît. Ainsi, les méthodes de gouvernance en France semblent contraster avec celles de l'Union européenne, qui entend structurer l'action afin de donner et d'imposer un cadre général, voire global aux interventions européennes. Suivant la typologie proposée par Lascoumes et Le Galès (2007 : 107), le *Consensus européen pour le développement* s'apparente à un instrument de type « *conventionnel et incitatif* ». Conventionnel, il l'est par essence puisqu'il s'agit d'une déclaration conjointe signée par l'ensemble des acteurs européens : Communauté et États membres[295]. En revanche, en quoi ce texte est-il incitatif ? L'incitation réside sans doute dans ce que le consensus « *est surtout la conscience que le compromis atteint est à peu près ce qu'on peut attendre raisonnablement* » (Reynaud, 1979). Ainsi, l'élaboration de ce consensus largement partagé par l'ensemble des acteurs nationaux et communautaires « *ne dépend pas seulement de l'établissement d'un accord ou d'un compromis mais aussi de la création de nouveaux buts partagés, de nouveaux leaders et d'autres facteurs connexes* » (Etzioni, 1968). Les nouveaux objectifs et valeurs partagés et énoncés par ce *Consensus européen pour le développement* sont complétés par l'idée

[293] les actions prioritaires de la France en matière de coopération au développement visent les pays membres de la Zone de solidarité prioritaire. Cette dernière comporte un nombre réduit de pays vers lesquels la France concentre l'essentiel de son attention.

[294] Sont ainsi régulièrement élaborés des documents d'orientations stratégiques visant à former un cadre d'action *a posteriori* pour donner une cohérence aux actions de la France.

[295] À ce titre, il répond à la définition juridique de la convention, qui est un « accord de volonté » entre parties pouvant être de natures diverses.

de la cohérence, qui fait officiellement émerger la Commission comme nouveau leader. Mais, en soit, le *Consensus* ne semble pas révolutionnaire : il est le fruit, l'expression d'une « *préférence collective à partir de préférences élémentaires* » (Bourricaud, 1965). Ce qui lui confère un caractère particulier n'est donc pas son caractère innovant sur le fond, mais plutôt ce qu'il impulse sur la forme : la perspective d'une harmonisation des objectifs et des moyens européens de la coopération au développement. La reconnaissance, dans la première partie, de principes et valeurs communs pour la coopération au développement, est sans doute l'apport majeur de ce texte, en ce qu'il engage les États membres sur la voie de l'uniformisation de leurs pratiques et en ce qu'il érige la coordination des actions européennes au sommet de la hiérarchie des priorités pour le développement.

Une vision européenne du développement consensuelle a émergé, et a été validée par l'ensemble des acteurs européens. Il semble que le *Consensus européen pour le développement* soit en fait un instrument, un vecteur, tant de la consolidation du référentiel communautaire, que de son unification au sein de l'Union européenne. Seul, il est l'instrument qui permet d'accroître la légitimité de l'action communautaire et de combler un vide cognitif à ce niveau de décision. Seul, il ne permet cependant pas d'accroître la cohérence des politiques nationales de manière opérationnelle. C'est pourquoi ce consensus, essentiellement politique, est complété par des instruments administratifs qui vont asseoir la volonté communautaire de mieux coordonner la coopération au développement au sein de l'Union européenne. La Commission, en le soumettant à la signature et à l'acceptation des États membres, l'installe dans la durée afin qu'il constitue une base solide pour la stratégie communautaire et pour les stratégies européennes de développement à venir. Le fait qu'il soit lié à deux autres textes, plus techniques, et visant à sa mise en œuvre effective, lui confère une portée indéniable et une cohérence auprès des acteurs européens. La cohérence, mais aussi la complémentarité des actions nationales et communautaires sont au cœur de cette déclaration politique. Si la Communauté européenne parvient à établir des objectifs communs et à faire converger un certain nombre de valeurs dans le domaine de la

coopération au développement, par quelles techniques, par quels outils, par quels instruments peut-elle garantir la bonne mise en œuvre de ces principes d'action ? Un ensemble d'instruments a été mis en place pour harmoniser les moyens des interventions européennes, ce qui devrait garantir l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la coopération au développement. L'ensemble semble à la fois permettre une stabilisation de la représentation du problème et tendre à une harmonisation des objectifs et des moyens de la coopération au développement au sein de l'Union européenne.

B. La recherche d'une entente sur la forme : la valeur ajoutée de la Communauté ?

Pour la Commission, le *Consensus européen pour le développement*, constituant le cadre politique de l'action publique en matière de coopération au développement, se révèle incomplet. Il cherche principalement à atteindre un consensus sur la forme et pas seulement sur le fond. Ces priorités sont peu risquées, voire neutres et communément admises au plan international. En revanche, l'objectif principal de ce texte est bien de chercher à défendre et garantir la complémentarité des actions européennes, pas de proposer un cadre inédit pour améliorer le développement des pays partenaires. Dans cette perspective, le recours aux instruments serait une nouvelle manière d'éviter les questions politiques, qui sont souvent à l'origine de divergences de points de vue entre l'Union européenne et les États membres. Cela permettrait de favoriser une entente sur les moyens, et non sur des objectifs innovants, susceptibles de ne pas emporter l'adhésion de tous. Cette caractéristique fondamentale de l'action publique communautaire a été explorée et analysée à de nombreuses reprises, et notamment par Lascoumes et Le Galès (2004 : 26).

Partant de l'affirmation selon laquelle l'action publique se réalise de façon croissante par la mise en place d'instruments plutôt que par le règlement d'enjeux dits problématiques (comme la quantité et les objectifs de l'Aide Publique au Développement, dans notre cas), nous souhaitons interroger la nature de ces instruments afin de saisir, le cas échéant, leur dimension ou leur impact politique. En effet, pour la

coopération au développement, la Communauté européenne a recours à une série d'instruments qui semblent dépolitiser le problème et son règlement. Néanmoins, les interventions communautaires ne sont pas dénuées de valeurs, et encore moins de portée. C'est la nature de cette dernière que nous souhaitons analyser et interpréter : en quoi la nature des deux autres instruments utilisés par la Communauté européenne dans le cadre de sa politique de coopération au développement permet-elle de penser un renouvellement de la gouvernance de l'Union européenne ? Si l'on s'en tient à la typologie de Lascoumes et Le Galès (2007 : 107), il semble assez complexe de déterminer la catégorie du *Cadre commun* et du *Code de conduite*. Bien que, par leur forme juridique, ils s'apparentent à des instruments de type incitatif, visant à accroître l'engagement politique des États membres sans les y contraindre juridiquement, les objectifs de ces deux textes sont de mettre en place des « *normes et standards* ». En faisant valoir de bonnes pratiques, ils font peser sur les États membres une certaine pression, visant à leur imposer des ajustements sur leurs politiques nationales de développement. Cette pression s'exerce ici principalement sur la méthode de travail en matière de coopération au développement. D'une part, la Commission tente d'harmoniser les pratiques, en promouvant un « *cadre commun pour la programmation pluriannuelle* » (1), et, d'autre part, elle propose une sorte de régulation des interventions européennes dans les pays en développement, en instaurant un « *code de conduite* » entre les partenaires européens (2).

1. Un cadre commun de programmation : harmoniser les pratiques européennes.

Au moment de la réforme de la gestion de l'aide extérieure de la Communauté, en 2000, un cadre de programmation pour les documents de stratégie pays avait été adopté. Il devait permettre une meilleure identification des besoins des pays et régions qui bénéficiaient des programmes et fonds européens. Ainsi, les documents stratégiques pays et documents stratégiques par région ont, d'après les rapports internes de la Commission, contribué à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de l'aide communautaire. De plus, la programmation 2002 – 2006 a montré l'importance de cet outil à travers les revues à mi-parcours et les rapports finaux imposés par ce cadre de programmation. En effet, ils ont permis une meilleure adaptation de l'aide aux besoins

des destinataires de l'aide, ainsi qu'une plus grande rationalisation dans la gestion des fonds. Ce faisant, la Commission propose d'aller plus loin et de renforcer l'efficacité de l'aide au niveau européen par la mise en place d'un *Cadre commun pour la programmation pluriannuelle commune*.

Une réflexion avait été initiée sur l'harmonisation des conventions de partenariat entre l'Union européenne et les pays en développement lors du Conseil de novembre 2000[296]. Pour répondre à ces préoccupations, la Commission a donc proposé la mise en place de cet instrument, qui a été repris par les conclusions du Conseil des Affaires générales et Relations extérieures d'avril 2006 et approuvé par les États membres réunis en Conseil, dans le cadre d'un ensemble de décisions consacrées plus largement au renforcement de l'efficacité de l'aide[297]. Ainsi, sous couvert de « *renforcer l'impact européen* » dans les actions de coopération au développement, le texte proposé par la Commission établit une série de moyens pour assurer la coordination et la cohérence des actions européennes. Plus encore, par ce texte, la Commission entend également mobiliser et intégrer un peu plus l'action des États membres en matière de coopération au développement. Afin de confirmer les engagements pris dans le cadre du *Consensus*, les objectifs techniques sont énoncés, et il apparaît clairement que l'objet central de la communication n'est pas le développement des pays partenaires, mais la complémentarité entre les États membres et la Communauté européenne.

Deux objectifs sont donnés à ce *cadre commun* : « *faciliter l'alignement des donateurs sur la programmation des pays donateurs* » sur les cycles de programmation pluriannuels des pays partenaires, et « *augmenter la synchronisation des processus de programmation des États membres et de la Commission* ». Est ainsi affichée la volonté de la Commission d'influencer la politique de développement des États membres par l'angle de la méthode et des techniques qu'ils utilisent. Par ailleurs, l'argument principal, vaguement évoqué sous le terme de « *recherche de performance* » dans le texte stratégique, est ici développé : la programmation pluriannuelle commune doit permettre à l'Union européenne de parvenir à un niveau satisfaisant d'efficience. Pour

[296] Point III des Conclusions du Conseil du 10 novembre 2000 [SEC(2000) / 1049] portant sur un cadre harmonisé pour les documents stratégiques pays.
[297] Voir Partie 1, Chapitre 2, sur l'efficacité de l'aide.

ce faire, il s'agit de respecter un grand nombre de principes liés à l'idée de programmation. Les stratégies des États membres et de la Communauté européenne doivent avant tout être conformes aux stratégies régionales. Les autres principes peuvent être répartis en trois catégories. D'abord, il s'agit d'aligner les stratégies nationales sur des principes et objectifs européens tels que le respect des objectifs du consensus européen, la cohérence entre les objectifs de la politique de développement, le partage de l'information avec l'ensemble des acteurs. Ensuite, il s'agit de promouvoir l'efficience de l'aide des États membres, en leur demandant de recourir à l'appui budgétaire pour la mise en œuvre de l'aide, d'assurer la concentration de l'aide sur un nombre limité de domaines d'intervention, de développer l'utilisation d'indicateurs de résultats et de procéder à l'évaluation régulière de la performance. Enfin, le cadre commun insiste sur des principes visant à rénover les relations entre les bailleurs de fonds et les pays en développement, puisqu'il s'agit de prendre en compte de la diversité des partenaires (ce qui met en exergue la différenciation de l'aide au niveau national), de préparer la stratégie et la programmation en fonction de l'agenda du pays partenaire (et non en fonction du calendrier des États membres), et de favoriser la participation accrue de la société civile, du secteur privé et des autorités locales.

Plus qu'une esquisse de document stratégique pays (DSP) ou région (DSR), il s'agit véritablement ici pour la Commission de dessiner la trame méthodologique de la rédaction de cet outil central de la coopération au développement. Point par point, sont ainsi énumérés, en annexe, les différents aspects devant figurer dans ces documents. Le cadre juridique de l'intervention du donateur est la première composante du DSP. Puis, le diagnostic du pays vient expliquer le contexte de l'intervention du bailleur de fonds. Élaboré en concertation avec les représentations européennes (délégations de la Commission et représentations diplomatiques / missions économiques des États membres) sur le terrain, ce diagnostic se veut une analyse complète de la situation du pays, de son calendrier d'action, et des défis du pays partenaire. Ensuite, une analyse de la coopération passée et présente du donateur introduit une description de l'état du partenariat avec le pays en développement visé. La stratégie de coopération du donateur, ses objectifs spécifiques et sa complémentarité avec d'autres programmes d'autres bailleurs de fonds complète cette description du contexte et parachève la justification de la légitimité de l'action. Enfin, le programme indicatif national (PIN) précise les

objectifs et leurs indicateurs, les programmes à mettre en œuvre, la contribution du bailleur, les mécanismes de soutien ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre. Complété par des annexes souvent détaillées, ce PIN constitue jusque-là l'essentiel des documents stratégiques des États membres. Il s'avère que, dorénavant, la justification de l'intervention est quasiment aussi importante que le contenu de l'action elle-même.

Les aspects méthodologiques ne s'arrêtent pas au contenu des documents, ils sont également déclinés sous l'angle de la procédure à engager pour élaborer un document stratégique pays / région. « *La procédure d'élaboration d'un DSP dans la perspective d'une programmation pluriannuelle commune* » est détaillée dans cette communication, à la fois sur le plan des principes et sur le plan des étapes de la programmation. Ainsi, la programmation doit répondre à un processus flexible, graduel et ouvert. Par ailleurs, le pays partenaire doit en être l'acteur central et moteur, autour duquel les stratégies des donateurs doivent s'articuler. De plus, la « *décision d'opportunité, la forme et les orientations de la programmation commune* » doivent émaner du terrain, c'est-à-dire des Délégations de la Commission et des autres représentations européennes dans le pays concerné. Ce principe renforce la décentralisation de l'aide engagée en 2000. Les étapes de la programmation, quant à elle, reflètent le « *caractère flexible et graduel de la programmation pluriannuelle commune* ». Une « *analyse commune* » est considérée comme préalable à toute proposition de « *réponse stratégique* ». Cette analyse doit permettre de mieux cibler l'aide et doit figurer dans le document stratégique final. Ensuite, la « *réponse stratégique commune* » peut être proposée : c'est une démarche qui passe par la mise en commun des informations, et peut aboutir à l'élaboration d'une réponse commune à l'ensemble des États membres représentés dans le pays concerné. Si cette démarche commune ne peut être envisagée, il s'agirait au minimum de définir les domaines d'action de chacun des bailleurs de fonds européens. C'est là, justement, l'objet du second instrument que nous analysons : le *Code de conduite* vient compléter et approfondir les évolutions envisagées par le *Cadre commun*. Ce dernier pose les jalons d'une harmonisation des pratiques. Le *Code de conduite* tend lui à réguler la répartition des compétences entre acteurs européens, ce qui représente un pas de plus vers la convergence des politiques européennes de coopération au développement.

2. La division du travail et la complémentarité : réguler les actions européennes.

Le *Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail au sein de l'UE dans la politique de développement* vise lui aussi à satisfaire des exigences de complémentarité. Après avoir fait le bilan des expériences passées et des différentes phases de coordination expérimentées entre la Communauté européenne et les États membres, cet instrument propose une réorganisation des actions de ces différents acteurs. Ainsi, le code de conduite vise à mettre en place des mécanismes qui garantissent la cohérence des actions européennes. Afin d'accroître la « *complémentarité opérationnelle* », le texte rapporte que de « *nouveaux progrès en matière de division du travail impliquent des changements et des redéploiements d'activités et de méthodes de travail, et même d'éventuels ajustements structurels* ». Des précisions concernant le champ d'application de ce texte suggèrent ainsi des modifications profondes quant aux moyens mis en place par les acteurs choisissant de tenir compte de ce code, dont les États membres sont les premiers destinataires. Cette impression est confirmée par l'énoncé des onze principes directeurs qui engagent les bailleurs de fonds de l'Union européenne. Ils fixent des objectifs, proposent des modifications quant aux priorités de l'aide au développement, et des changements stratégiques sur le plan de la présence européenne dans le monde. Ainsi, les bailleurs européens doivent se redéployer, revoir les priorités sectorielles que leur aide vise, et surtout accroître la complémentarité de leurs actions, de sorte que la « *contribution collective des bailleurs[, ...] devenue ingérable* », soit plus efficace. Dans ce code de conduite, il est très peu question d'objectifs chiffrés concernant le pourcentage à atteindre en matière d'aide, ou encore d'objectifs sectoriels quant aux domaines à privilégier. Cependant, ce texte s'apparente à un outil de benchmarking, puisqu'il introduit des méthodes liées à cet instrument, auquel la Commission a recours dans d'autres domaines. En effet, l'analyse des expériences existantes, les modalités opérationnelles et le système de suivi efficace à mettre en place sont autant d'éléments qui permettent de rapprocher ce texte d'un instrument visant à susciter une harmonisation des pratiques nationales, sans pour établir des standards de l'action européenne. Cela va nécessiter des ajustements au niveau des politiques nationales des États membres, et engendrer la mise en place de mécanismes de mesure de l'efficience de façon bien plus systématique.

En revanche, par ce texte, la Communauté européenne propose bel et bien d'être le moteur d'une réorganisation des actions et des acteurs européens de la coopération au développement à travers le monde. Ce code de conduite, qui se veut « *volontaire et souple* », mais aussi « *pragmatique* » et « *dynamique* », fixe un certain nombre de règles qui visent en fin de compte à influencer les comportements nationaux dans le sens d'une harmonisation de leurs pratiques, à « *guider les politiques et les actions* », mais aussi à « *encourager la cohérence* » avec les engagements européens. Concrètement, le *Code de conduite* propose dix principes directeurs, sur lesquels les bailleurs de fonds de l'Union européenne sont invités à s'engager. Ils s'organisent autour de deux idées-forces.

D'abord, il faut concentrer l'aide, et ce tant au niveau géographique que sectoriel. Ainsi, concentrer les activités au niveau pays sur des secteurs focaux constitue le premier principe. En prenant appui sur les résultats de la concentration de l'aide communautaire sur deux secteurs lors de la programmation 2002 – 2006, positifs en termes d'efficacité, la Commission propose d'étendre ce principe à l'ensemble des acteurs européens. En invitant les pays en développement partenaires à jouer un « *rôle actif dans l'identification de ces secteurs focaux* », la Commission demande aux États membres de faire valoir leurs « *avantages comparatifs* » dans deux secteurs, « *qui devraient absorber une grande partie des fonds disponibles* ». Dans le même ordre d'idées, le deuxième principe énoncé est le redéploiement « des autres activités » des États membres, en dehors de ces deux secteurs focaux. Les États membres peuvent ainsi rester engagés à travers des mandats précis de « *bailleur chef de file* », ou en redéployant l'aide en faveur du soutien budgétaire à un autre bailleur. Dans ce second cas, une coopération déléguée est engagée et vise à combler un manque financier dans un secteur donné[298]. Le cinquième principe directeur propose « *d'établir des pays de priorité* ». Ainsi, une coordination des États membres de l'Union européenne est encouragée afin qu'ils « *renforcent leur focalisation géographique* », de sorte que les

[298] Voir le chapitre 4. D'après nos observations, la France et l'Allemagne tendent d'ores et déjà à mettre en œuvre ce principe dans de nombreux pays. Ainsi, en République dominicaine, par exemple, l'Ambassadeur de France peut inaugurer un événement, lancer un projet au nom de l'Ambassadeur d'Allemagne, et vice versa.

politiques nationales s'orientent plus précisément vers certains pays. La France, par exemple, possède déjà une « *zone de solidarité prioritaire* » établie très clairement. Le texte rappelle que, a contrario, « *l'assistance communautaire restera universelle* ». En résumé, les États membres doivent réduire le nombre d'États destinataires de leur aide au développement, tandis que la politique communautaire conserve une très vaste étendue géographique. La conséquence est directe sur certains États membres, comme la France, mais aussi les Pays-Bas, qui réduisent considérablement le nombre des pays prioritaires en matière de développement. Dans la Caraïbe, la France n'a plus que trois pays prioritaires : Cuba, Haïti et la République dominicaine, auquel on peut ajouter le Suriname[299] étant donnée notre définition de la Caraïbe. De même, les Pays-Bas ont réduit leur aire de solidarité prioritaire, au sein de la Caraïbe, au Suriname ; l'Allemagne n'a plus de pays prioritaire dans la zone insulaire de la Caraïbe, leur aide se concentrant, dans la région, sur le Salvador, le Nicaragua et le Honduras[300]. En outre, le septième principe directeur invite à auto-évaluer régulièrement les avantages comparatifs de chacun des bailleurs, afin qu'ils se spécialisent davantage, « *tout en maintenant une diversité d'expertise au niveau de l'UE* ». Ce principe implique directement un plus grand dialogue entre les États membres et la Commission afin d'analyser les domaines de compétence de chacun.

La deuxième idée, qui découle de la précédente, réside dans la volonté affichée de rationaliser l'aide de l'Union européenne dans son ensemble. Pour ce faire, le troisième principe propose « d'assurer une présence adéquate de l'Union européenne dans les secteurs stratégiques », et recouvre deux objectifs. D'une part, il s'agit de s'assurer qu'il existe au moins un bailleur européen engagé dans chacun des domaines identifiés comme stratégiques dans chaque pays partenaire. D'autre part, il s'agit de « *limiter le nombre des bailleurs actifs à un maximum de 3 par secteur [et par pays] d'ici 2010* ». Le principe directeur 8 invite les bailleurs de l'Union européenne à améliorer la complémentarité dans ses différents sens : avec les autres bailleurs (extra-UE), ainsi que

[299] Le Suriname est par ailleurs le seul pays sud-américain figurant dans la zone de solidarité prioritaire française.

[300] L'étude de terrain a montré que la présence allemande n'était pas pour autant diminuée. Elle est moins visible. En effet, en Haïti et en République dominicaine, par exemple, les représentants allemands viennent appuyer les actions menées par la France dans ces deux pays. Ainsi, des projets sont souvent co-financés par la France et l'Allemagne, alors qu'ils sont officiellement portés par la France.

la cohérence entre les modalités et les instruments. De ce principe découle le suivant : « *promouvoir conjointement la division du travail* », qui implique donc d'atteindre « *un plus grand impact de la contribution collective de l'UE* ». Symboliquement, ce principe invite les acteurs européens à parler d'une seule et même voix sur la scène internationale du développement. Cela est particulièrement renforcé par la proposition de « *copier cette pratique pour la coopération avec les institutions régionales* ». Le quatrième principe vise en effet à étendre ces pratiques de concentration et de rationalisation de l'aide au niveau régional, dans les dialogues et échanges engagés avec les instances décisionnelles régionales. Enfin, le dernier principe a un impact direct sur les États membres, puisqu'il invite les bailleurs de l'Union européenne à reconnaître « *que la division du travail impliquera des changements structurels, des réformes et des conséquences en termes de personnel* ».

Ce texte développe ainsi, de manière très technique et précise, les conditions dans lesquelles la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement devraient être mises en œuvre. Comme il est précisé dans le texte lui-même, cela implique des modifications structurelles importantes au sein des États membres et de leurs stratégies de développement. Comprise comme « *la division optimale du travail entre divers acteurs en vue de réaliser une utilisation optimale des ressources humaines et financières* », la complémentarité est déclinée au niveau national, international, intersectoriel, vertical, et sur le plan des modalités et des instruments. Les pays destinataires de l'aide sont certes au cœur de ce processus, puisqu'il s'agit de replacer les gouvernements des pays partenaires en tant que leader de la division du travail, en vertu du principe d'appropriation. Néanmoins, le *Code de conduite* s'adresse principalement aux États membres de l'Union européenne. Ce sont eux qui devront modifier leurs cadres d'action internes en matière de coopération au développement, dans l'optique d'accroître la visibilité de l'Union européenne dans son ensemble.

De cette analyse, nous retenons donc un *modus operandi* en plusieurs étapes concourant à l'autonomisation de la politique publique communautaire. L'harmonisation des politiques publiques procède en premier lieu d'une convergence

des valeurs et des objectifs généraux, grâce à la signature d'un *Consensus* qui engage l'ensemble des États membres et la Communauté européenne sur la stratégie à mettre en œuvre dans le domaine de la coopération au développement. Puis, par l'acceptation d'un *Code de conduite*, les États membres s'engagent à accepter une procédure spécifique de négociation (le *Cadre commun pour la programmation pluriannuelle*) et des moyens nouveaux pour la mise en œuvre de l'aide au développement. La combinaison de ces instruments à la fois politiques et techniques participe à la stabilisation du problème. Plus encore, en mêlant des conceptions universaliste et rationnelle de la coopération au développement, elle participe pleinement à la diffusion d'une certaine vision du développement, qui dénote une volonté de pragmatisme et de rationalisation de l'aide. La combinaison de ces instruments implique la modification des rapports de pouvoir entre la Commission et les États membres. Cette dernière tend à proposer une conception moderne du développement, plus technique que politique, dénuée et distanciée des rapports historiques entretenus par les États membres et les pays en développement. Elle tend également à modifier en profondeur le comportement des acteurs. La double question de l'influence de ces outils de la Communauté européenne sur les États membres, et sur l'intégration européenne se pose donc en termes de jeux de pouvoirs. Tout en stabilisant une représentation communautaire du problème de la coopération au développement, la Commission propose des outils visant à harmoniser les cadres nationaux européens, à influencer la conduite des acteurs nationaux, ce qui lui permet ainsi de renforcer ses propres capacités d'action en se plaçant au centre du jeu politique. Des « *réformes partielles et continues* » se sont succédé depuis l'apparition d'actions communautaires dans le secteur de la coopération au développement, révélant sans doute à première vue une « *structure [résultant] plus d'un procédé expérimental et d'ajustements continus que d'un plan d'ensemble formé dans la délibération des élites* » (Magnette, 2003 : 17). Dépassant les obstacles et contradictions liés à la nature juridique de l'Union européenne et à la logique intégrative de ses politiques communes, l'organisation européenne a peu à peu construit puis consolidé un référentiel, sinon original, du moins spécifique dans ce domaine partagé de l'action publique européenne. Du *Consensus européen pour le développement* au *Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*, en passant par un *Cadre commun pour la programmation pluriannuelle*, les communications de la

Commission européenne tendent à intervenir dans le champ politique interne des États membres, en orientant les domaines et les pays d'intervention des États membres, en influençant leurs choix. L'instrumentation choisie par la Commission révèle certains des ressorts théoriques de la relation gouvernant / gouverné qu'elle met peu à peu en place avec les États membres. Comprise comme une question politique, cette instrumentation ne peut exercer une pression sur les gouvernés, ici les États membres, que si les normes élaborées sont acceptées par ces derniers. En soit, les outils d'action publique de la Communauté européenne témoignent en effet d'une gradation de leur force contraignante, alors que, paradoxalement, ils en sont juridiquement dépourvus. En outre, la combinaison des instruments d'action publique ainsi mise en lumière établit un système de dépendance entre les acteurs européens, puisqu'elle est centrée sur l'idée de complémentarité et de coordination dans la division du travail. Ainsi, la stratégie de la Commission correspond à un processus d'institutionnalisation au sens néo-institutionnaliste du terme. En effet, pour March et Olsen, les institutions sont « *des routines, des procédures, des conventions, des rôles, des stratégies, des formes organisationnelles et des technologies autour desquelles l'activité politique est construite* », c'est ce que met en place la Commission à travers les instruments que nous venons d'étudier (*Code de conduite* et *Cadre commun de programmation pluriannuelle*). Les institutions sont aussi des « *croyances, paradigmes, codes, cultures et savoirs qui entourent, soutiennent, élaborent et contredisent ces rôles et ces routines* » (March et Olsen, 1989 : 22). Ces éléments constituent le fondement, la raison d'être du *Consensus européen pour le développement*, qui établit un réel cadre cognitif commun pour l'ensemble des acteurs européens. En quelques sortes, il représente un consensus sur les « *modes de production et de répartition des richesses* » (Birnbaum, 1975). Ainsi que l'expliquent les théoriciens du jeux, l'institutionnalisation est le processus par lequel un système social se stabilise et trouve un point d'équilibre. Ici, c'est cette combinaison d'instruments qui permet à la fois de stabiliser progressivement la représentation du problème, en le codifiant, et de réduire les marges d'incertitude dans la relation entre Communauté européenne et États membres. Par les mécanismes ici mis en lumière, la Commission entend contourner les jeux de pouvoir qui se font jour au cours du processus de prise de décision tout en affirmant sa légitimité. Ainsi, elle fait preuve de « *capacité d'innovation* » (Le Galès, 2006) et démontre son potentiel

en tant qu'acteur collectif. Il ne s'agit pas cependant d'éliminer les potentiels conflits, mais de les réguler. La négociation et le dialogue sont, eux, au cœur d'un processus d'acceptation de ce nouveau consensus sur les questions de développement, et leur analyse est indispensable à la compréhension des enjeux de la construction d'un espace socio-politique de la coopération au développement.

Section II. LA COMMISSION, PILOTE D'UN ESPACE PUBLIC EUROPEEN DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ?

En 1992, le Traité de Maastricht « *institutionnalise* » la cohérence des politiques internationales de la Communauté (Smith[301], *in* Stone Sweet, Sandholtz et Fligstein, 2001 : 172), ce qui a justifié voire légitimé son intégration au référentiel communautaire de coopération au développement. La question de la cohérence des politiques de développement est désormais centrale, et suscite la mise en place de nouveaux plans d'action, ce que la Commission a fait à travers la combinaison d'instruments que nous venons d'étudier. Cette dernière invite également à repenser la question de la coopération au développement sous l'angle de son pilotage. Le néo-institutionnalisme est ici particulièrement utile pour comprendre le rôle de la Commission au sein du processus décisionnel. En analysant le rôle des institutions sur les individus, les auteurs néo-institutionnalistes proposent deux perspectives, calculatrice et culturelle, et posent trois questions : comment les acteurs se comportent-ils ? Que font les institutions ? Pourquoi les institutions durent-elles ? C'est ce que nous proposons d'étudier ici. En effet, la Commission semble élaborer progressivement une stratégie complexe afin d'affirmer son référentiel et les valeurs qu'il véhicule. En cela, la double perspective calculatrice et culturelle se vérifierait. De plus, l'institution qu'est la Commission influe

[301] Il présente la question de la cohérence du point de vue de la PESC et de la PESD en mettant l'accent sur le fait que la performance institutionnelle a justifié des réformes institutionnelles importantes suite à la mise en œuvre du Traité de Maastricht.

sur le comportement des acteurs en modifiant leurs répertoires d'action, en déplaçant les lieux et les jeux de pouvoir, ce qui lui permet de s'installer dans la durée en tant qu'acteur pivot de la coopération au développement de l'Europe. Il nous faut à présent saisir les interactions entre acteurs pour identifier leurs rôles respectifs au sein du processus décisionnel, et identifier ainsi leur contribution au processus de structuration et d'autonomisation de la politique communautaire de coopération au développement.

L'association de nombreux acteurs, autres que les États membres, et une pratique accrue de négociations, sont privilégiées par la Commission. En facilitant et favorisant l'accès de ces « *acteurs politiques* » (Jobert, 1985) à la scène politique, cette dernière devient l'acteur pivot d'un espace public européen en construction concernant la coopération au développement. La politique communautaire de coopération au développement met en place un système d'acteurs complexe, incluant certes les acteurs institutionnels, mais également différentes autres catégories d'acteurs. C'est là une caractéristique fondamentale de cette politique communautaire : construire un espace public européen au sein duquel des relations nouvelles se créent entre des acteurs en quête d'influence. Avant tout, clarifions les termes : parlons-nous d'espace public, d'espace politique ou encore d'espace sociopolitique ? L'espace public est défini par Habermas comme un espace intermédiaire entre la sphère du pouvoir politique et la sphère privée (Habermas, 1993 ; Habermas, 1978). Souvent lié à l'opinion publique et aux médias, l'espace public fait l'objet d'analyses variées dans le cadre de l'étude de la démocratie, ou encore de la relation entre médias et politique, mais aussi des politiques urbaines. Comme Neveu (2002), qui étudie les relations entre les politiques et les journalistes, nous nous intéressons à cet espace sous l'angle de ce qu'Elias a appelé les « *chaînes d'interdépendances sociales* ». Cependant, nous n'étudions pas ces interdépendances au sein de l'espace public au sens large. Comme Paquot (2009), qui étudie particulièrement l'urbain, nous pensons que l'espace public permet de faire émerger une vitalité de l'action et des usages détournés. Il implique également l'argument de l'intérêt général, et la création de petits groupes et d'alliances. Dans le contexte européen, Stone a mis en évidence l'avènement d'un espace public comme source de l'institutionnalisation de l'Europe (Stone, 2000). Une étude de Guiraudon a confirmé cette évolution en adoptant une perspective de sociologie politique. Afin de comprendre la logique des institutions, elle étudie l'Union européenne en termes de

« *champs, c'est-à-dire un ensemble d'univers de pratiques différenciées qui structurent les luttes de position des acteurs qui les composent* » (Guiraudon, 2000)[302]. La notion d'espace sociopolitique qui se dégage de ses propos invite à porter un regard sociologique sur l'Union européenne, en s'intéressant aux identités collectives, aux répertoires d'action, aux structures d'opportunités politiques et aux processus de cadrage.

Notre perspective de recherche impose de recadrer cette analyse de l'espace public dans le cadre de la construction de répertoires d'action et d'identités collectives, puisque nous cherchons à identifier les ressorts de la consolidation et de la stabilisation d'un référentiel communautaire pour la coopération au développement. Guidés par la question de l'utilisation de l'espace public comme ressource ou comme contrainte par la Communauté européenne, nous souhaitons mettre en évidence la place des acteurs au sein de ce *European polity*, mais aussi la portée de ce dernier en termes de structuration de l'action publique. En tant que lieu d'expression des différentes stratégies, communautaires et nationales, publiques et privées, c'est donc bien l'émergence d'un espace politique européen de la coopération au développement qui est au cœur de notre démarche. Quel impact la constitution d'un espace politique a-t-elle sur les acteurs, sur leur autonomie ou sur leur interdépendance ? Cet espace politique en construction permet, d'une part, de légitimer l'action communautaire et, d'autre part, de conférer une certaine cohésion à l'ensemble des actions de ces acteurs si divers.

A. Dialogue politique et partenariat avec les pays du Sud.

Au début des années 2000, les acteurs de la coopération au développement en Europe sont particulièrement désorganisés, au point que nous pouvons faire le parallèle avec le modèle de la poubelle développé par March et Olsen (1979). Il présente en effet le processus de prise de décision comme une situation d'anarchie organisée où les problèmes, les solutions et les acteurs apparaissent de manière désordonnée. À partir du

[302] Voir également Cefai, Daniel (1996). « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, vol. 14, n°75, 43-66.

milieu des années 2000, nous observons un changement de tendance dans l'organisation du processus de prise de décision. Ces observations nous invitent à penser ce dernier comme un système, au centre duquel figure la Commission européenne. Une analyse en termes d'espace politique tend à démontrer que la Commission utilise les acteurs, les problèmes et les solutions pour structurer au maximum l'action public, afin d'éviter les « *niches* » d'incertitude, inhérentes à l'action publique. Par une grande organisation de l'espace politique, la Communauté européenne entend parvenir à un certain équilibre, mais aussi à systématiser les actions européennes de coopération au développement. Nous souhaitons ici en montrer les facteurs causaux. La Commission effectue une sorte de détour et utilise les partenaires extérieurs à l'Union européenne pour influencer le système d'acteurs au sein de l'Union européenne. La notion de coopération au développement, vue comme une relation symétrique au service du développement, prend alors tout son sens. Par opposition à la notion de l'aide, qui implique une relation désintéressée de la part de celui qui donne, la notion de coopération implique en effet une relation de nature moins asymétrique. La recherche d'une relation symétrique par la Communauté prend alors une perspective bien spécifique dans le cadre de ses relations avec ses partenaires. À travers les accords de Cotonou, elle impulse une logique partenariale et un dialogue politique, qui constitueraient une marque de fabrique originale (1). Instaurer des relations d'égal à égal entre elle et ses partenaires du Sud a un effet direct sur les pratiques et les modalités de l'action communautaire. En se situant sur le terrain de l'intégration régionale, elle tente de diffuser son expérience en tant que modèle politique de construction pour les États caribéens (2).

1. Cotonou et le dialogue politique : de nouvelles pratiques ?

La relation partenariale qui anime l'action publique est souvent étudiée au niveau des acteurs nationaux et comme une méthode de collaboration possible entre eux au niveau étatique[303]. En relations internationales, la notion est plus floue, notamment du fait de son caractère polysémique. Depuis l'Accord de Cotonou, la notion de dialogue politique vient préciser les conditions de ce partenariat entre le bailleur de fonds et le

[303] Voir une définition du partenariat et des relations entre l'État et ses partenaires dans l'action publique nationale : Dubois, 1996 ; Warin, 1996.

pays en développement. Ainsi, au terme de l'article 96 de l'accord de Cotonou, l'Union européenne et les pays ACP peuvent conduire conjointement les dialogues politiques pendant les négociations collectives et bilatérales[304]. La question du partenariat se joue, d'emblée, sur le terrain du « *dialogue avec les pays partenaires* », qui « *est la clé du succès des politiques de développement* » (Commission, 2000 : 31). Plus qu'un outil rhétorique et qu'un argument discursif, le dialogue politique se comprend progressivement comme un outil de gouvernance complexe au service d'une « *approche harmonisée au sein de l'UE* »[305], présentant aussi bien des impératifs de fonctionnement, que des espaces institutionnels nouveaux et/ou renforcés de discussion entre les acteurs.

Le dialogue politique vise à la fois à mettre en œuvre les objectifs politiques avancés par les Traités, par l'Accord de Cotonou, et par les Programmes indicatifs nationaux et régionaux, mais aussi à orienter les travaux des institutions conjointes ACP – UE. Peuvent ainsi faire l'objet du dialogue politique tous les domaines dits d'intérêts communs[306], c'est-à-dire la démocratisation, le respect des droits de l'homme et de l'état de droit, la paix, les libertés culturelles et l'égalité hommes / femmes, mais aussi le domaine militaire, la prévention des conflits, la lutte contre la corruption, les migrations, et plus largement les questions liées à la sécurité. Ces questions font donc l'objet d'une énumération dans le document stratégique régional, mais elles ne sont pas nouvelles en soi. C'est la méthode qui accompagne ces objectifs politiques qui est nouvelle et sur laquelle nous reviendrons un peu plus loin. Désormais, le dialogue politique passe par une « *évaluation régulière des évolutions relatives au respect des droits de l'homme, des principes démocratiques, de l'État de droit et à la bonne gestion des affaires publiques* » (Accord de Cotonou, article 8, alinéa 4), qui conduit « *à l'aide d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs des progrès réalisés* » (Accord de Cotonou,

[304] Pour des exemples de consultations, voir Babarinde et Faber, 2004 : 44, qui, par ailleurs, avancent l'idée que la Communauté européenne, par ses méthodes, insère une logique partenariale concurrentielle et entrepreneuriale dans les relations de coopération entre les ACP et l'UE.

[305] COM(2006) 421 = Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *La gouvernance dans le consensus européen pour le développement : vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne*.

[306] La notion d'intérêts communs a été discutée et critiquée à quelques reprises dans la littérature, avant l'adoption de l'accord de Cotonou. Voir notamment Koulaïmah-Gabriel, Andrea. « L'Europe et les pays ACP ont-ils des « intérêts communs » ? » *in* Gabas, Jean-Jacques (1999). *L'Union européenne et les pays ACP : un espace de coopération à construire*. Paris, Karthala.

article 19, alinéa 2). La conception contemporaine de la gouvernance, reprise par l'Union européenne, définit trois principes : la participation, la transparence et la responsabilité, qui doivent être mis en œuvre dans le cadre des relations entre la Communauté européenne et ses partenaires. D'après Kingah, l'accord de Cotonou révisé rééquilibre les forces en matière de transparence et de dialogue politique. Selon lui, les partenaires peuvent désormais équitablement s'engager dans un dialogue significatif sur le long terme (Kingah, 2006 : 63). D'après des observateurs caribéens, comme R. Nettleford, une « *culture politique partenariale* » est la condition d'une prospérité économique durable, afin de « *maximiser les bénéfices d'interactions entre les partenaires* » du développement. Se fait jour alors la nécessité d'instaurer ou de renforcer un réel partenariat entre l'UE et la Caraïbe : « *dialogue politique* » et « *partenariat* » doivent permettre d'élaborer une « *stratégie concertée* », et d'accroître la « *coordination* » afin de proposer « *réponse apportée et décidée collectivement* » aux pays destinataires de l'aide. Le dialogue politique et son renforcement ne font pas débat au sein de l'Union européenne, ils emportent même l'unanimité parmi les acteurs communautaires. En décembre 2004, des conclusions du Conseil confirment la nécessité de « *recourir plus largement et de manière plus systématique aux mécanismes de consultation existants, à l'analyse d'impact et aux procédures permettant d'évaluer l'incidence de toutes les politiques pertinentes sur les pays en développement* ». L'ensemble de ces procédures et modalités fait partie des ressorts du dialogue politique pour accroître l'efficacité des actions engagées. Le point de vue de la Commission réside dans l'amélioration du dialogue politique entre les institutions communautaires et les pays caribéens. C'est ce qu'elle exprime dans sa communication sur le partenariat renforcé avec la Caraïbe (2006), où elle propose « *d'assister la Caraïbe dans sa recherche d'une pleine transformation en une région d'opportunité* »[307]. En 2006, le Parlement européen soulève, dans un de ses rapports, un autre problème, et s'attaque aux répercussions du dialogue politique sur le plan du fonctionnement interne de la Commission. En effet, il « *demande une meilleur collaboration entre la Direction générale « Développement », la Direction générale « Commerce », l'office de coopération « Europe Aid » et la Direction générale « Relations extérieures », de même*

[307] « *The EU can assist the Caribbean in its quest to fully transform into a region of opportunity* », COM (2006) 86, p. 4.

qu'avec les États membres de l'Union européenne, sur la meilleure façon d'apporter l'aide au développement par les APE » (point 31). Par la suite, il « *estime que le rôle du Secrétariat ACP devrait être renforcé dans la coordination des négociations, dans la mesure où il peut fournir des informations utiles sur l'état des négociations dans différentes régions ACP* » (point 34). Le Parlement européen se fait ainsi l'avocat d'une vision plus large du dialogue politique, en incluant les ressorts internes et organisationnels des relations Union européenne – ACP.

Sur la forme, et sous la pression du Parlement européen, la Commission européenne propose son assistance pour aller dans le sens de la volonté des pays caribéens. C'est une nouvelle méthode qui s'annonce pour la coopération au développement. Concrètement, il s'agit de renforcer les institutions conjointes, et d'accroître le rôle des parlementaires. L'institutionnalisation du dialogue politique passe par deux organes principaux : le co-secrétariat ACP – UE, le Conseil des Ministres ACP – UE et l'Assemblée parlementaire paritaire ACP – UE[308]. Pour renforcer la prise en compte des priorités des pays partenaires, il convient de modifier l'impact de ces institutions sur la prise de décision en matière de coopération au développement. Pour ce faire, une nouvelle logique de travail est impulsée, et s'appuie sur « *un pilier d'action collective, susceptible de croiser les intérêts des donneurs et ceux des bénéficiaires, [… et qui] devrait faire l'objet d'une élaboration plus explicite et qui porte, au-delà de la solidarité, un nouveau projet politique pour l'aide* » (Jacquet, 2006 : 945). À cet effet, l'Assemblée parlementaire paritaire a pris une résolution[309] afin de garantir une meilleure application du dialogue politique au quotidien. Cette résolution a pour objectifs de clarifier les lignes directrices et les intérêts mutuels d'un travail commun, mais aussi de mettre en exergue le besoin de plus de ressources, et d'affiner les mécanismes et les modalités du dialogue politique. De façon plus générale, le dialogue politique donne lieu par exemple à la signature de déclarations communes, où les deux parties s'accordent sur des thèmes de travail conjoints. En juin 2010, le Conseil ACP – UE, qui s'est tenu à Ouagadougou, a abouti à une déclaration commune sur la

[308] À ces trois institutions s'ajoute un Comité ministériel commercial mixte chargé de veiller aux intérêts commerciaux à l'œuvre dans les échanges entre le groupe ACP et l'Union européenne.

[309] Résolution de l'APP sur le dialogue politique ACP-UE (article 8 de l'Accord de Cotonou) (ACP-UE 3689/04/déf.).

migration[310], qui doit faire l'objet par la suite d'un plan d'action en vue d'une mise en œuvre conjointe par les pays ACP et l'Union européenne. De plus, le dialogue politique est un élément important du plan d'action sur l'efficacité de l'aide. Conformément au programme d'action d'Accra, les stratégies de développement doivent répondre à quelques principes : l'appropriation, l'alignement, la coordination, la responsabilité mutuelle et la gestion axée sur les résultats. Ces principes fondamentaux de la coopération au développement voient leur mise en œuvre facilitée par le renforcement du dialogue politique.

En soi, le dialogue politique n'est ni original ni novateur. Cependant, dans la perspective de notre analyse, il s'agit d'un élément supplémentaire venant agrémenter notre hypothèse visant à interroger la stratégie communautaire en matière de coopération au développement. Partir du principe que le dialogue politique améliore la mise en œuvre de ces principes fondamentaux précédemment énoncés met en exergue une relation de domination entre les partenaires de la coopération au développement. Sinon ascendante, cette relation est *a minima* asymétrique. Sous couvert de renforcer l'efficacité de l'aide au développement, la stratégie portée par la Communauté européenne n'est pas exempte de ressorts moralisateurs. Pourtant, le représentant de la Commission en charge des questions de développement plaide lui-même pour une stratégie qui puisse « *rompre avec les accents paternalistes du passé* »[311]. Pour cela, il entend développer une nouvelle méthode de coopération au développement pour l'Union européenne, qui mettra l'accent sur les relations Union européenne – Pays en développement en termes de partenariat, de co-dépendance, et non plus de dépendance. C'est donc sur le plan de la méthode de coopération que l'action communautaire va progressivement se distinguer de celles des États membres. La politique communautaire se veut ainsi plus cohérente (sur le plan des objectifs) et efficace (sur le plan de la méthode), elle veut aussi se construire directement avec les États partenaires, sans passer par les États membres. Inévitablement, une incursion sur le plan de la méthode a

[310] Les migrations font l'objet d'une attention particulière dans le cadre des relations ACP – UE depuis la révision de l'accord de Cotonou et l'ajout de l'article 13 qui prévoit un « *dialogue intensif* », et la signature d'une déclaration commune à ce sujet.

[311] Discours de Louis Michel, le 13 juillet 2005, sur le *Consensus européen pour le développement.*

des effets sur le cadre politique du pays partenaire. En cela, nous pensons que le dialogue politique, tout comme la nouvelle méthode de travail instillée par la Commission européenne, sont porteurs d'effets d'européanisation à l'extérieur de l'Union européenne.

2. Un processus d'européanisation à l'extérieur de l'Union européenne ?

Dans la stratégie discursive de la Communauté européenne, le dialogue politique pourrait être instrumentalisé. En effet, en observant le cas de l'intégration régionale caribéenne nous cernons mieux tant les motivations que les méthodes mises à l'œuvre dans les relations partenariales entretenues par la Communauté européenne avec les pays tiers. Entrant dans une logique « *transmission* » (Delcour, 2003) des valeurs du modèle politique européen et de l'expérience européenne d'intégration régionale, elle trouve une légitimité à agir et construit des intérêts communs, faisant apparaître progressivement les bases d'un espace politique. C'est là que réside l'objectif central du dialogue politique : faire émerger des intérêts communs. En cela, le partenariat ACP - UE est particulièrement porteur de sens, notamment si l'on observe ce dernier du point de vue du rôle de la Communauté européenne dans le cadre du processus d'intégration régionale caribéenne. La nature de ce partenariat permet en effet d'expliquer en partie l'impact des cadres de référence européens sur les États ACP.

La question de l'influence de la Communauté européenne peut être posée de différentes façons, et donner lieu à de multiples approches théoriques. Dans l'optique de nos développements, consacrés à l'étude des jeux de pouvoir et conflits d'intérêts entre acteurs européens au sein du processus de prise de décision, nous souhaitons ici faire un détour par les transformations induites par la Communauté européenne hors des frontières de l'Union européenne. Étant donné le caractère singulier de la politique que nous étudions, qui, contrairement à la PAC, n'est pas une politique commune, et n'emploie donc pas d'instruments d'intégration mais plutôt de coopération, il nous semble opportun de préciser un peu notre propos en introduisant la notion d'européanisation. Ce processus paraît être une bonne porte d'entrée pour envisager les transformations et étudier les « *pressions d'adaptation* » (Cowles, Caporaso & Risse, 2001), comprises comme résultat d'interactions entre l'Union européenne et les États

membres, et pour analyser les variables internes de transformation. Radaelli et Bulmer définissent l'européanisation comme des « *processes of (a) construction, (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things', and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and sub-national) discourse, political structures, and public policies* » (Radaelli ; Bulmer, 2005 : 341). Selon cette définition, le niveau de décision premier est celui de la Commission, à partir duquel s'engage un processus « *d'incorporation* » aux niveaux national et infranational. Notre approche est sensiblement différente, dans la mesure où nous souhaitons justement dépasser l'étude de mécanismes et de processus classiques de l'intégration européenne. Ainsi, l'européanisation est comprise ici, non seulement comme un concept définissant un processus, mais aussi comme un outil analytique permettant d'élaborer une sociologie compréhensive de l'action communautaire. Par cette analyse décentrée de l'européanisation, nous souhaitons montrer comment les instruments cognitifs et normatifs mis en place par la Communauté européenne concourent à la construction d'un espace public de la coopération au développement. La CE crée en effet progressivement un « *espace de décision publique* » (Majone, 1996 : 78) qui confirme son rôle de coordinateur, voire de régulateur de l'espace public. Aussi notre conception de l'européanisation s'articule autour de la question de la validité du concept et de la réalité de l'impact des instruments communautaires en dehors des frontières de l'Union européenne. Pour ce faire, la typologie de Reuben Wong nous aide à cerner les différentes écoles de pensée de l'européanisation dans le contexte des politiques étrangères (Wong, 2005 : 140). Il identifie différentes significations de l'européanisation : l'adaptation nationale, l'isomorphisme des politiques publiques, la reconstruction identitaire, la modernisation et la projection nationale. Dans cette perspective théorique, nous analysons le processus d'intégration régionale caribéenne afin de questionner l'influence de la Communauté européenne sur les États caribéens. Les pratiques et les actions communautaires modifient-elles les pratiques et les actions au niveau régional ou national dans la Caraïbe ?

Dans le contexte des relations ACP – UE, certains observateurs identifient l'Accord de Cotonou et le dialogue politique comme des sources de pression sur les

pays ACP, en ce qu'ils font émerger une conception renouvelée du développement et de la coopération. « *L'accord de Cotonou, par exemple, démontre l'engagement de l'Union européenne à renforcer le libre-échange, non seulement entre elle et ses partenaires, mais également entre ses partenaires eux-mêmes* » (Marsh, Mackenstein, 2005 : 241). En ce sens, la signature de l'Accord de partenariat économique régional entre l'Union européenne et la Caraïbe le 17 décembre 2007 illustre sans doute bien notre propos, en ce qu'elle impulse un renouvellement de méthode participant d'un construit discursif, et qu'elle est un vecteur de diffusion du modèle européen de gouvernance régionale.

Renouvellement de méthode : performance, résultats, suivi.

L'Accord de Cotonou institutionnalise de nouvelles méthodes de travail. Ainsi, il met en place un nouveau type de partenariat avec les États ACP, basé sur la performance et les résultats. Se fondant sur des analyses et des pratiques encouragées par l'OCDE, le *Results Based Management* impose de baser l'allocation de l'aide au développement sur la performance. De plus, cela implique des revues régulières du processus d'octroi de l'aide : revues ex-ante, à mi-parcours, ex-post. Les critères de performance s'articulent autour de trois idées. D'une part, on apprécie la performance financière du pays ACP dans la mise en œuvre de l'aide communautaire en fonction de variables précises : l'engagement moyen, le taux de contrat, le taux de décaissement. D'autre part, on apprécie la performance du pays dans les secteurs prioritaires définis par le CSP et dans le secteur macroéconomique. Enfin, des considérations spéciales sont ajoutées et ont trait aux progrès du pays dans la réforme institutionnelle et la réduction de la pauvreté, ce qui concerne aussi plus largement les questions de la vulnérabilité et des situations post-conflits. Ces éléments alimentent l'idée selon laquelle la Communauté européenne met progressivement en place une nouvelle conditionnalité de l'aide[312]. A tout le moins, s'il ne s'agit pas de conditionner l'aide à des performances

[312] Voir Dimier, 2006 : La conditionnalité correspond à l'utilisation de critères économiques et politiques dans l'attribution de l'aide au développement. Elle parle également de l'évolution de la conditionnalité d'un modèle traditionnel à un phénomène récent radicalement différent, qui présuppose la responsabilité de l'Union européenne dans la promotion de la démocratie et du développement et place le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit en tête des objectifs de la politique actuelle de

financières – pour le moment – il s'agit pour la Communauté, et particulièrement pour la Commission, d'impulser une plus grande rationalité de l'aide. Rationaliser et systématiser la méthodologie d'octroi et de gestion[313] de l'aide fait partie, selon notre analyse, d'une plus large stratégie visant à accroître l'efficacité. Nous y voyons un lien avec la culture apolitique[314] de la Commission européenne, et le fait que l'objet de ses politiques publiques est bien souvent de mettre en forme des normes et des standards. La logique de résultats et le rythme politique qui l'accompagne sont des indices et des vecteurs de diffusion des cadres européens, puisque c'est au bénéficiaire de l'aide de s'adapter à cette évolution.

Par ailleurs, d'autres éléments nous conduisent à penser la Communauté européenne comme modèle de gouvernance dans cette relation avec les pays ACP. En effet, le recours aux programmes pluriannuels, à l'évaluation des progrès réalisés complète ce tableau des facteurs d'européanisation des pays ACP. Cette évolution a un impact sur la manière dont les États partenaires gèrent à la fois leurs relations avec l'Europe, mais aussi leurs politiques de développement en interne.

Diffusion d'un modèle de construction régionale ?

Initié bien avant Cotonou, le dialogue politique devient un outil central de la relation entre la Communauté européenne et les ACP à partir des années 2000. Dès septembre – novembre 2000, la Commission lance un forum électronique autour de trois questions. Il s'agit de discuter de la conception et de la mise en œuvre de la coopération pour qu'elle se fasse au plus près des réalités partenaires, d'améliorer la qualité des stratégies de coopération de l'Union européenne, et d'améliorer la complémentarité des bailleurs de fonds. Cette incitation à participer à une réflexion portant sur des thématiques stratégiques de fonctionnement de la Communauté européenne est une technique maintes fois éprouvée depuis lors par la Commission. En incluant les pays

développement de l'Union européenne.

[313] À ce sujet, le cas du passage de l'aide projet à l'aide budgétaire est intéressant, en ce que ce changement majeur ayant trait à la gestion de l'aide est repris par la quasi-totalité des bailleurs de fonds, européens et caribéens. Voir Berg, 2003, pour une présentation des raisons et des critiques de cette évolution.

[314] Nous reviendrons sur ces aspects dans le Chapitre 4, en ce qu'il s'agit d'un facteur important d'européanisation puis d'intégration.

partenaires dans la discussion de fond, les mesures visant à réformer la forme sont mieux acceptées[315]. C'est ce que nous avons observé sur le plan de la construction d'un modèle régional de discussion, de coopération, qui vise à développer progressivement une logique d'intégration. Dans la Caraïbe, le dialogue politique a conduit à l'élaboration d'une nouvelle organisation, hybride, et surtout loin de la réalité des relations intra-Caribéennes.

Le dialogue politique s'exerce à travers des institutions, des règles administratives, des logiques d'intégration importées et adaptées du modèle européen. Ainsi, la structure du CARICOM, si elle est originale par rapport aux organisations internationales classiques, distingue les pouvoirs exécutif[316], législatif[317], et judiciaire[318]. L'introduction d'un passeport caribéen commun parachève cette organisation[319]. En son sein, la CARICOM accueille un Marché unique, le Caribbean Single Market and Economy (CSME) depuis le 1er janvier 2006, composé aujourd'hui de douze membres[320]. En somme, depuis le milieu des années 2000, la Communauté caribéenne[321] est l'instrument principal d'un grand nombre d'accords de libre-échange avec des partenaires locaux et internationaux, et donnent ainsi un tour commercial et économique à l'intégration régionale. Sur ce plan, la mise en œuvre des objectifs politiques des relations ACP – UE soulève la question de l'européanisation, puisque nous pouvons y voir une pression en termes organisationnels. En effet, la mise en place

[315] Nous reviendrons sur ces questions dans le Chapitre 4, puisque c'est un élément central du processus d'européanisation et de transfert politique entre l'Union européenne et les États membres dans le domaine de la coopération au développement.

[316] Le CARICOM est dirigé par un premier ministre tournant, le secrétaire général du CARICOM est le chef exécutif avec un mandat de cinq ans, et le secrétariat des quartiers généraux du CARICOM est le chef de l'organe administratif.

[317] Le pilier législatif est constitué d'un Conseil de la Communauté, qui rassemble les ministres responsables des affaires de la Communauté. Il est soutenu dans sa tâche par quelques formations spécialisées, comme le conseil finance et planification, le conseil commerce et développement économique, le conseil relations étrangères et communautaires et le conseil développement humain et social. Enfin, quelques autres organes font office de conseil sur les affaires juridiques, le budget, et un comité des gouverneurs de banque centrale offre des recommandations sur les questions financières et monétaires.

[318] Une cour caribéenne de justice incarne le pouvoir judiciaire, qui est principalement compétente sur le fonctionnement du marché unique caribéen.

[319] Le Suriname était le premier à mettre en œuvre cette mesure en 2005.

[320] Les membres fondateurs du CSME sont la Barbade, le Belize, la Jamaïque, le Guyana, le Suriname et Trinidad-et-Tobago, rejoints plus tard par Antigue-et-Barbuda, la Dominique, Grenade, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines.

[321] Autre nom de la CARICOM.

de ces structures institutionnelles et administratives révèle tant la force de cet accord, que celle de la conditionnalité politique de l'aide communautaire, qui façonne les « *autres à son image* ». Plus encore, en imposant un rythme et des règles précises pour les négociations de l'APE[322], la Communauté européenne encourage une redistribution des pouvoirs. Bien que toute relative, cette dernière tient principalement à la mise en avant d'une organisation, la Caribbean Regional Negotiations Machinery (CRNM). Établie en 1997 par les gouvernements de la CARICOM, elle constitue « *la principale organisation intergouvernementale régionale agissant comme intermédiaire entre la Caraïbe et le système commercial mondial* »[323]. Elle coordonne et mène la politique commerciale régionale, sur les questions stratégiques et techniques. Ce double mandat répond à l'un des objectifs de l'organisation, qui est d'aider les « *États membres à maximiser les bénéfices de leur participation aux négociations commerciales mondiales* ». De prime abord, cette organisation est très proche, du point de vue des objectifs, de la CARICOM. Cependant, la CRNM, comme le CARIFORUM, ont vu le jour de manière à accroître la représentativité de la Caraïbe en tant que région vis-à-vis du reste du monde. La République dominicaine, par exemple, a toujours refusé le statut de membre plénier de la CARICOM. Le CARIFORUM est né dès 1992, afin de former une plateforme politique visant à négocier les accords entre l'Union européenne et les pays ACP.

Les accords de la Communauté européenne avec les pays tiers s'articulent en général autour de trois éléments : l'assistance au développement, les négociations commerciales et le dialogue politique. L'accord de Cotonou a modifié la hiérarchie des priorités, en plaçant l'intégration régionale et les négociations commerciales au sommet des objectifs. L'Accord de Cotonou a également impulsé une sorte de « procéduralisation » de l'aide au développement. En proposant des outils juridiques, la Communauté européenne semble éprouver une nouvelle manière d'exporter un cadre de coopération au développement, par le droit et la procéduralisation de la politique. Les

[322] Voir article 24 de l'Accord de Cotonou.

[323] Traduction personnelle pour « *principal regional intergovernmental organization mediating the Caribbean's encounter with the global trading system* »

théories de la modernisation, et particulièrement le mouvement droit et développement (Delpeuch, 2006 : 126), ont questionné ce type de processus. Si nous essayons de « traduire » les conclusions de la théorie de la modernisation en termes sociologiques, nous comprenons qu'ils ont mis en exergue la force du pouvoir normatif dans le cadre des programmes d'aide au développement. Dans le domaine juridique, Delpeuch note que « *les buts de l'aide au développement juridique […] sont la transplantation de corps de règles, de modes de régulation et de formes de justice où prédominent la légalité et la rationalité, ainsi que la diffusion d'un modèle de société civile où les citoyens jouissent de libertés individuelles mieux garanties, bénéficient d'une égalité de traitement de la part des administrations publiques et participent de plein droit aux décisions politiques* »[324]. Pour lui, l'aide au développement peut donc être un vecteur de transformation des règles juridiques, mais aussi plus largement du système politique et administratif du pays bénéficiaire de l'aide. Le mouvement droit et développement, qui s'inspire de cette théorie de la modernisation, évolue peu à peu en plusieurs branches, avec certains universitaires notamment, qui estiment que l'assistance technique juridique et la modernisation du système juridique qui l'accompagne, ne représentent pas *« nécessairement un progrès en soi* » (Trubek et Galanter, cité par Delpeuch, 2006 : 133), et qu'ils apparaissent plutôt comme un moyen de « *faciliter la prise de contrôle des ressources des PVD par le capital des pays hégémoniques* » (Delpeuch, 2006 : 133). En faisant le lien avec la théorie de la dépendance, c'est ainsi pour certains universitaires un moyen de relever les « *impasses auxquelles semblent aboutir* » certains de ces programmes (Delpeuch, 2006 : 135)[325]. Ces critiques sont formulées à l'égard de l'aide au développement en général, et ne s'appliquent donc pas spécifiquement aux actions et aux programmes de la Communauté européenne. Cependant, les théories de la modernisation sont pertinentes en ce qu'elles mettent en exergue l'impact de l'aide au développement sur les pays destinataires de l'aide. En

[324] Il précise en amont que « *la légalité formelle, adossée à la puissance organisée de l'État, a vocation à se substituer aux normativités traditionnelles et aux mécanismes informels de contrôle social liés à l'ethnie ou à la caste, au village ou à la tribu. Elle doit libérer l'individu du poids des coutumes, des liens communautaires et engendrer un climat de prévisibilité et de sécurité des engagements contractuels, de calculabilité des risques et des retours sur investissement, de transparence des règles du jeu, qui lui permet, s'il en a les capacités, de se faire entrepreneur capitaliste* » (Delpeuch, 2006).

[325] L'auteur de cet article parle de « *juridisme libéral* » et d'usages cyniques que font certaines administrations de ces programmes d'assistance technique juridique.

cela, la Commission influe nécessairement sur les référentiels de développement des pays bénéficiaires de son aide[326]. Le dialogue politique est, dans cette perspective, utilisé comme un outil au service tant d'un transfert de cadre d'action, que d'une consolidation du système d'acteurs qui l'entourent. Ainsi, les acteurs, par leurs pratiques, leurs stratégies, leurs positionnements, concourent à l'élaboration du récit de politique publique communautaire de coopération au développement. Pour le moment, nous avons vu que les acteurs européens tendent à façonner les pratiques des pays partenaires. Néanmoins, si nous voulons reconstruire le récit à l'œuvre, il nous faut mettre en perspective l'élaboration du récit par rapport aux acteurs. En quoi concourent-ils à l'élaboration du récit ? En quoi le récit influence-t-il leur participation au processus de prise de décision ? La capacité de la Communauté européenne à choisir des partenaires et organiser le système d'acteurs est alors en question. La multiplication des acteurs impliqués dans le processus de prise de décision en matière de coopération au développement implique en effet de poser la question de la nature de l'espace politique en construction.

B. Multiplier les partenaires impliqués dans le processus de prise de décision : créer un réseau de politiques publiques ?

Quand il s'agit d'étudier les acteurs d'une politique publique, la question de leur rationalité est d'emblée posée. Contrairement à des situations d'incertitude ou des situations où l'anticipation est impossible, nous avons mis en évidence depuis le début de la deuxième partie les ressorts de la stratégie de la Commission afin de rationaliser son action. Il convient à présent de questionner le système d'acteurs entourant la Commission dans l'élaboration et la mise en œuvre de sa politique de coopération au développement. Loin des théories de la rationalité limitée, d'Herbert Simon, ou de l'incrémentalisme, de Charles Lindblom, l'analyse que nous faisons de cet acteur central pourrait se rapprocher des théories de la psychologie du décideur (Tversky et

[326] Nous reviendrons sur les aspects idéologiques plus avant, dans le Chapitre 4, alors que nous tenterons de définir et de qualifier la culture politique à l'œuvre dans la politique communautaire de coopération au développement.

Kahneman en 1981). L'objectif des développements qui suivent est d'analyser la manière dont les décideurs interagissent, et surtout, la manière dont les règles de ce jeu sont établies. La sociologie de l'acteur nous permettrait de prendre en considération le fait que la situation d'action est première, que « *la perspective de l'acteur rapport mobiles et modes opératoires à la situation dans laquelle se forme l'action* » (Bernoux, 1985). Néanmoins, encore une fois, l'approche offerte par l'analyse stratégique est plus pertinente pour expliquer la construction empirique du jeu des acteurs, calculateurs et intéressés. Crozier et Friedberg définissent l'acteur comme celui dont le comportement contribue à structurer un champ, à construire les régulations (Crozier, Friedberg, 1977). Nous venons d'en avoir une illustration à travers l'étude de la construction ou de la reconstruction des relations entre les institutions communautaires et les pays ACP dans le cadre de l'Accord de Cotonou. Ici, nous nous intéressons aux acteurs européens, à ceux qui participent en interne, au sein de l'Union européenne, à la prise de décision. Ils entrent en interaction dans un système et contribuent à structurer les jeux. Au sein de ce système, la Commission apparaît comme l'acteur « *qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux* ». En prenant cette posture théorique, nous serons amenés à élucider la question de l'intérêt à agir de la Commission, mais aussi celle du retour sur investissement pour celle qui met en place le jeu et élabore les alliances.

Dans cette optique, notre analyse nous conduit à envisager les interactions[327] entre les acteurs comme étant l'objet d'une orchestration de la part de la Commission, qui élabore et utilise des ressources afin d'organiser et de stabiliser le système d'acteurs. Comme notre recherche se situe dans le champ de l'analyse des politiques publiques, notre étude des acteurs semble pertinente en termes de « *forum* », de « *réseau* » ou de « *communauté* » de politiques publiques. Quelle posture théorique adopter ? Là où le réseau paraît plus lâche, moins stable, et susciter moins de connivence, la communauté

[327] Sur l'interactionnisme et les définitions de l'interaction, voir par exemple : Blumer, 1937, repris par Goffman, qui conçoivent l'interaction « *non comme une scène d'harmonie mais comme une disposition permettant de poursuivre une guerre froide* » ; Herpin, 1973, qui, « *par interaction, entend à peu près l'influence réciproque que les partenaires exercent sur leurs actions respectives lorsqu'ils sont en présence physique, immédiate, les uns des autres* ».

fait référence à des relations étroites et stables, à des échanges réguliers dans le cadre du *Policy making*. Comme l'a souligné Wolfgang Wessels dans sa théorie de la fusion, la participation des fonctionnaires nationaux aux processus de décision européens et leur insertion dans des réseaux sectoriels n'est pas sans effet sur les bureaucraties nationales (Wessels, 1998). Au sein de ce réseau ou de cette communauté, la Commission assure la fonction de médiation et représente la structure d'opportunité pour rassembler les conditions du changement. Une approche par le haut est indispensable, dans un premier temps, pour comprendre le rôle de la Commission dans l'orchestration des acteurs européens. En effet, la Communauté européenne tente de « *mailler la coopération à différents niveaux* »[328], ce que l'Accord de Cotonou prévoyait dans son article 6-1 en stipulant que la coopération au développement impliquait « *l'État, en tant que partenaire principal* », mais aussi « *différents types d'acteurs* ». Nous nous employons ici à analyser ce maillage. Le développement d'une logique réticulaire et partenariale entre les acteurs se traduit sur le terrain par le « Réseau des acteurs de la coopération européenne au développement », cofondé par l'AFD et la KfW, par exemple, ou encore par des réseaux informels comme « UE PCD », qui constitue un arrangement spécifique de travail au sein de l'Union européenne et officialise la participation d'experts au processus de prise de décision[329]. Cette logique réticulaire ne concerne pas uniquement les acteurs institutionnels ou les relativement classiques organisations non gouvernementales. Elle s'étend en effet à des acteurs non conventionnels, et institutionnalise ainsi le recours à l'expertise. Il s'agit là d'un des aspects de cette mise en réseau. Considérer les réseaux de politiques publiques permet d'analyser un grand nombre d'acteurs en interaction. Cela permet de prendre en compte leur degré d'interdépendance quant aux ressources mobilisables, mais aussi le niveau de hiérarchisation de la structure du réseau. La capacité à créer un espace sociopolitique où les acteurs sont interdépendants et se rassemblent autour d'une « *communauté*

[328] Expression employée par un agent de l'AFD lors d'un entretien réalisé en juin 2008.

[329] F. Moreau (chef d'unité à la DG Dev), dans une intervention du 3 novembre 2006 intitulée « Forward looking studies and policy coherence », pointe du doigt la valeur ajoutée de cette logique réticulaire naissante, et la force des décideurs européens qui en découle : « *In turn, this will underpin the stregthening of existing European networks, by improvig the link between European research and policy making. This last element actually provides the best value-added of the initiative by committing both European Policy-makers and European researchers to one common project* » ; « *The management of the procès will be shared between representatives from EU Member States, the European Commission and the European research community* ».

épistémique » (Haas, 1992) pourrait ainsi être questionnée. De même, la manière dont la Communauté européenne constitue un réseau d'acteurs interdépendants et fait émerger une communauté de politiques publiques pourrait faire l'objet de développements approfondis. La communauté fait référence à une conception interactionniste et sociologique de l'action publique, basée sur les analyses de Crozier et Friedberg, alors que le réseau faire ressortir une conception politiste très prisée des analystes de politiques publiques comme Leca et Jobert[330]. En tout état de cause, ces notions nous permettent de mettre en perspective un « *système d'interdépendance toujours plus poussé* » (Abélès, 1997), en tant que processus quasi mécanique, ou de mettre en exergue le « *lien irréductible entre pouvoir et (inter)dépendance* » (Friedberg, 1993), la relation de pouvoir n'étant pas une relation à sens unique. De même, les théories du path dependance considèrent le mode de décision qui, dès lors qu'il ne laisse plus qu'un nombre restreint de possibilités pour l'avenir, devient dépendant du chemin qu'il emprunte. Si nous inscrivons notre réflexion dans la dimension de la dépendance, en ce que « *la relation entre une organisation et l'environnement est une relation basée sur la dépendance* » (Crozier, Thoenig, 1975), la notion de forum semble, étant donné la configuration des acteurs dans le cas qui nous intéresse, plus pertinente.

Différente de celles de réseau et de communauté, la notion de forum fait référence à une temporalité particulière et à des acteurs différents. Pour B. Jobert, l'émergence du forum en politiques publiques coïncide avec l'émergence du tournant néolibéral, et la nécessité d'analyser la dialectique entre le changement de matrices cognitives et le jeu des acteurs (Jobert, 1994 ; cité par Boussaguet, 2004)). E. Fouilleux identifie le forum comme des « *scènes plus ou moins institutionnalisées, régies par des règles et des dynamiques spécifiques, au sein desquelles des acteurs ont des débats touchant de près ou de loin à la politique publique étudiée* » (Fouilleux, 2000 : 278). Ainsi, étudier le forum revient à rechercher et observer les lieux de débats et de production du sens d'une politique publique. En effet, le forum apparaît comme le lieu de construction d'un compromis social, et permet de « *délimiter le champ des alternatives acceptables* » (Boussaguet, 2004). Plus encore, identifier et analyser le forum de politiques publiques

[330] Au sens de Leca et Jobert, l'approche relationnelle vise « *plus fondamentalement à déterminer, maintenir ou contester le contenu et les frontières mêmes de la communauté au sein de laquelle les groupes sont en compétition* » (Leca, Jobert, 1980 : 1153).

à l'œuvre ici nous permet de comprendre in fine comment la Commission construit les conditions de l'acceptation du changement de référentiel[331]. La Commission ayant ainsi progressivement « *tissé autour d'elle un réseau d'accords exprimant voisinage, interdépendance, solidarité* » (La Serre, 2005 : 26), tente de créer les règles du jeu de la coopération au développement et, par là même, de renforcer la dépendance des États membres à son égard en se plaçant au centre de ce jeu.

1. L'influence renouvelée des acteurs historiques : les veto players de la coopération au développement.

Dans le secteur du développement, il est couramment admis que la coordination revient au pays destinataire de l'aide, et non aux bailleurs de fonds[332]. Or, progressivement, la Commission déplace l'objet de sa politique sur ce terrain de la coordination de l'aide[333]. La transformation du rôle des délégations, qui prennent désormais en charge la coordination des actions européennes sur le terrain, en est un indice. Si l'on adopte une perspective différente, et que l'on propose une analyse inversée, en partant du haut, les relations entre les acteurs à Bruxelles sont animées, du point de vue de la Commission, par la réalisation d'un *Consensus*, comme nous l'avons montré au sujet des instruments[334]. Si l'on s'en tient aux interactions entre les acteurs, on peut se demander si le *Consensus* n'avait pas pour objectif de contenir ou d'éviter les *veto points* (Tsebelis, 2002). La gestion de ces *veto points* soulève alors la question de la relation qu'entretient la Commission avec les autres acteurs. Les acteurs historiques de l'UE, à savoir les États membres et le Parlement européen, connaissent-ils une relation différenciée avec la Commission ? Sont-ils réellement des *veto players* en face de la Commission ? Leur rôle évolue au rythme des communications et des pratiques incitatives de la Commission, qui invitent par des communications à un dialogue accru. Préconisé depuis 2000, le « *dialogue avec les États membres et le Parlement européen* »

[331] Ce que nous verrons dans le chapitre 4.

[332] Voir notamment Thibault, Henri Luc, « La coordination des donateurs : questions et enjeux pour une meilleure efficacité de l'aide », *in* Gabas (1999).

[333] C'est ce que nous avons vu dans le chapitre 2 – II – B, sur la mise en œuvre de la cohérence et de l'efficacité.

[334] Voir le chapitre 3 – I, sur l'instrumentation de l'action publique par la Commission.

apparaît aujourd'hui comme un impondérable de la coopération communautaire au développement. En cherchant depuis lors à « *améliorer les interrelations entre les politiques, les instruments, les structures et les sources d'expertise* »[335], la Commission a voulu progressivement institutionnaliser les relations entre les acteurs. C'est à la fois au cours du processus décisionnel et sur le terrain pour la mise en œuvre de l'aide, que l'évolution semble significative.

Du côté des États membres, on observe progressivement une transformation de leur rôle, au contact des acteurs européens. Ils prennent part au processus de prise de décision de la même manière que certains groupes de pression. En se rendant à Bruxelles pour discuter et négocier un texte, un projet, certains États membres entrent en effet dans une logique de défense de leurs intérêts. Une chef de bureau du MAEE a confirmé cela : « *les représentants britanniques ont des réflexes de lobby, jouant sur le terrain de l'intimidation* »[336]. Nos observations ont conduit à des observations similaires quant à l'action de la France auprès des institutions européennes. Se faisant le conseil et l'appui stratégique de la Commission, les acteurs français tentent d'influencer l'élaboration de la décision en amont de la discussion proposée par elle. De même, nos observations à Paris et Bruxelles ont conduit à envisager la question des alliances entre États membres. S'il ne semble pas y avoir de règle spécifique ni écrite, les alliances se font en fonction des sujets discutés. L'exception tient cependant dans le cas franco-allemand. Au sein de la représentation permanente de l'Allemagne à Bruxelles, un agent nous confirme que les représentations des États membres « *savent qu'ils ont de l'influence* », et que l'influence grandit avec l'alliance consolidée de la France et de l'Allemagne. Ce que nous avions observé sur le terrain caribéen se vérifie à Bruxelles : face aux institutions européennes, la France et l'Allemagne s'allient et se rapprochent pour défendre communément leurs intérêts. Les États membres, acteurs historiques s'il en est, se placent progressivement en situation de défense informelle de leurs intérêts auprès de la Commission. L'opposition n'est pas systématique, mais la réaction l'est.

[335] *La mise en œuvre de l'aide européenne, Améliorer la qualité de coopération internationale de l'Union européenne*, conférence électronique, 8 septembre – 3 novembre 2000, Problématique pour discussion (document interne).
[336] Entretien avec la chef du bureau des questions européennes du MAEE en 2008.

Bien que les intérêts des uns et des autres soient distincts, ils se retrouvent dans une situation où la nécessité de l'alliance, sinon de la coopération, apparaît. Dans le cadre de la construction de la stratégie de prévention des risques, la Commission propose un non-papier à partir duquel les États membres vont intervenir, proposer des aménagements et défendre certains éléments stratégiques. La position de la France s'est construite au niveau national, et affine sa stratégie au niveau communautaire, en fonction des positions des autres acteurs. C'est pourquoi le recours aux alliances, même informelles, même ponctuelles, est un point important de la stratégie des États membres pour défendre leurs prés carrés et leurs actions historiques.

Le Parlement européen, quant à lui, opère une sorte de prise de pouvoir progressive à travers différents dossiers. Son rôle s'accroît considérablement depuis la fin des années 1990. Cela résulte d'un processus enclenché par le Traité d'Amsterdam, et s'étend à beaucoup de domaines, dont la coopération au développement. Le Parlement prend ainsi peu à peu en charge son rôle politique de forum de débat politique. Jusqu'à la fin des années 1990, il représentait le lieu des rapports sur les propositions faites par la Commission. Irène Bellier (in Gabas, 1990) cite pour exemple le rapport Martens sur le *Livre Vert* de la Commission (1997) ou encore le rapport Rocard sur la communication portant sur les « *orientations en vue de la négociation de nouveaux accords de coopération avec les pays ACP* ». Il est le lieu des rapports, des opinions, mais pas de l'influence. Bien qu'adoptés en plénière, ces rapports n'étaient pas nécessairement pris en considération par les agents de la Commission. Peu à peu, c'est donc de l'influence que le Parlement va gagner, à partir d'une légitimité qu'il a su se construire à la fois au cœur du processus de prise de décision, et dans les interactions avec les autres acteurs. Ainsi, régulièrement, le PE rappelle à la Commission son rôle de coordinateur, qui doit, en interne, impliquer « *les députés et la société civile, afin de garantir une supervision et une responsabilité politiques en ce qui concerne les objectifs de développement ou les critères établis* » (point 43 du *Rapport du PE sur le développement et les APE*, 2006). De même, en février 2007, c'est une résolution que le Parlement adopte à l'égard de l'intégration de la durabilité dans les politiques de coopération au développement. À cette occasion, il « *engage instamment la Commission à intensifier ses efforts pour intégrer des préoccupations environnementales* », l'invite à « *adapter la délivrance de son aide aux stratégies nationales de développement durable*

des pays dans lesquels elle intervient », demande « *une augmentation de la part de l'aide au développement destinée aux projets de sensibilisation aux questions d'environnement et de santé* ». Le Parlement agit progressivement en tant que contrôle politique des décisions et de l'action de la Commission. Conjointement avec l'Assemblée Parlementaire Paritaire ACP, il mène un travail de fond afin de faire valoir les fondamentaux de la vie démocratique auprès de la Commission. C'est le cas, par exemple, de la défense de la budgétisation du Fonds Européen de Développement, qui, jusqu'à présent et dans sa forme juridique actuelle, « *échappe au contrôle démocratique* »[337]. Là encore, le Parlement y défend sans doute ses propres intérêts : par une action accrue dans le domaine du développement, c'est sa visibilité qui s'en trouve renouvelée. Dans ce contexte, le travail de la Commission Développement du Parlement européen est centré sur son influence en construction. Son rôle est souvent qualifié de théorique (comme Judge et Earnshaw, 2003). L'influence juridique du Parlement européen est également grandissante, et effective, notamment via l'extension de ses compétences en termes de codécision. Son influence politique est, en revanche, discutée. C'est donc au sens politique que nous interrogeons ici « *l'Europe parlementaire* » (Judge, Earnshaw, 2003). L'action du PE au sein du processus de prise de décision implique une dynamique nouvelle, fondée sur une pro-activité en matière de défense des intérêts. La Commission Développement estime avoir la charge de la « *défense des intérêts des Pays en Développement* », en tant « *qu'ambassadeur des pays pauvres* »[338]. Cela passe par la défense de points de vue sur les résolutions et règlements financiers, mais elle fait aussi la promotion de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP – UE, dont elle reconnaît qu'elle est une « *institution faible, dépourvue de pouvoir formel* ». Globalement, le Parlement plaide pour un renforcement du poids des acteurs parlementaires dans les processus de négociations des travaux de la Commission.

Si nous résumons, la défense des intérêts par les États membres et le Parlement européen semble assez corporatiste, si tant est que ce concept puisse s'appliquer au cas

[337] Propos recueillis auprès de deux administrateurs du Parlement européen en charge de la Commission Développement, en juillet 2009.
[338] Propos recueillis auprès de deux administrateurs du Parlement européen en charge de la Commission Développement, en juillet 2009.

présent. Dans la mesure où chacun défend son pré carré, et reste concentré sur des objectifs qui *in fine* leur bénéficient, la Commission se distingue par sa volonté affichée d'organiser les intérêts, en institutionnalisant et en régulant les interventions des acteurs dans le cadre du processus de prise de décision.

2. *La gestion de l'influence : comment passer du rôle de coordinateur à celui de régulateur.*

Le système d'acteurs se complexifie quand il s'agit d'y inclure, non pas seulement les acteurs institutionnels, mais également différentes autres catégories d'acteurs. La compétition des intérêts et les alliances stratégiques se font par là même croissantes. Le positionnement des acteurs et la construction de leurs stratégies évoluent. Charles Tilly parlait de répertoires d'action familiers. Dans le cas présent, il semble que ces derniers s'adaptent en fonction de l'offre de la Commission. En effet, un déplacement des luttes de pouvoir s'opère peu à peu, avec des acteurs historiques et des acteurs dont on institutionnalise la participation au processus de prise de décision. De cette manière, c'est un espace politique européen de la coopération au développement qui se formalise, au sein duquel la Commission devient, non plus seulement coordinateur, mais progressivement médiateur puis régulateur.

Nous observons ainsi que la Commission réunit les acteurs en fonction de leurs intérêts. Dans le cadre de la préparation d'une stratégie ou d'un plan d'action communautaire, elle s'entretient et recueille les avis en amont de certains acteurs étatiques, puis les réunit tous en ayant elle-même affiné son propre discours et sa stratégie. Les autres acteurs interviennent dans un autre cadre : la Commission compartimente les acteurs et leur attribue un rôle différent à chacun. Cette orchestration du jeu des acteurs par la Commission tente en fait de répondre au problème de la multiplication des intérêts en jeu dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de coopération au développement. Même si des alliances se sont constituées dès les années 1990 entre les États membres, le problème demeure en effet : comment concilier le principe de la coopération entre États membres, la coordination croissante des actions opérée par la Commission sur le terrain, et la question de la compétition entre les nombreux intérêts européens ? Dans le contexte de notre recherche consacrée à

l'affirmation de la politique communautaire de coopération au développement en tant que cadre stratégique autonome, se pose donc la question des ressorts de la Communauté européenne en matière de gouvernance de l'action publique dans un contexte de jeux de pouvoir entre les acteurs européens. La Commission propose d'institutionnaliser la participation d'autres acteurs : les groupes d'intérêts et les acteurs non-gouvernementaux.

Dès janvier 2000, un document de discussion a été lancé par la Commission afin d'envisager le renforcement du partenariat avec les ONG[339]. Une fois amendé, et complété par les éléments de langage apportés par le livre blanc de la Commission du 25 juillet 2001 sur la gouvernance européenne[340], cela a donné lieu à la rédaction d'une communication globale sur la « *culture renforcée de consultation et de dialogue* »[341]. Dans cette perspective, un programme thématique consacré aux « *acteurs non étatiques et autorités locales dans le développement* » est mis en place en 2006 par la Commission pour encadrer les relations entre les acteurs européens et les acteurs des pays partenaires[342]. Leur participation est également encadrée par l'article 6 alinéa 2 de l'Accord de Cotonou : « *la reconnaissance par les parties des acteurs non gouvernementaux dépend de la manière dont ils répondent aux besoin de la population, de leurs compétences spécifiques et du caractère démocratique et transparent de leur mode de gestion et d'organisation* ». La prise en compte et l'institutionnalisation progressive des acteurs non gouvernementaux au sein du processus de prise de décision est assez largement acceptée. Les partenaires économiques et sociaux, mais aussi les

[339] Voir le Document de discussion de la Commission, 18 janvier 2000, « *la Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat* » [COM(2000) 11].

[340] [COM(2001) 428], journal officiel C 287 du 12 octobre 2001.

[341] Communication de la Commission, 5 juin 2002, document de consultation : vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – proposition relative aux principes généraux et aux normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées [COM(2002) 277].

[342] Voir la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et Comité des régions du 25 janvier 2006 [COM(2006) 19], qui s'inscrit dans le contexte de préparation des nouvelles perspectives financière 2007-2013 avec une rationalisation et une simplification du cadre législatif entourant le développement. Comme nous l'avons vu précédemment, ce fut l'occasion de réduire le nombre d'instruments financiers, et de mettre en place des programmes thématiques en complément des programmes géographiques. L'un des programmes thématiques a justement trait aux acteurs non étatiques et autorités locales, sur le terrain, et à leur insertion dans le processus de prise de décision. Ce programme s'inscrit par ailleurs dans la mise en œuvre de deux communications, l'une du 8 octobre 2008 « *Les autorités locales : des acteurs en faveur du développement* » [COM(2008) 626], et l'autre de 2006 « *Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement* » [COM(2006) 19].

acteurs « *de la société civile sous toutes ses formes selon les caractéristiques nationales* » sont intégrés au processus de prise de décision. Les documents émanant de la Commission, qu'ils concernent la collaboration avec les ONG pour la mise en œuvre sur le terrain, ou pour l'élaboration des programmes, à Bruxelles, permettent de faire un point sur ce qu'elle entend par acteurs non gouvernementaux. Les internationalistes ont défini les ONG de façon organique comme des « *structure[s] de coopération, dans un domaine spécifique, rassemblant des institutions non étatiques ou des individus, provenant de plusieurs pays* » (Braillard, Djalili, 2004). Certains ont défini des critères permettant de qualifier une organisation de non gouvernementale, comme Bettati et Dupuy en 1986 qui identifient trois critères cumulatifs : « *le caractère international de leur composition et de leurs objectifs, le caractère privé de leur constitution, le caractère bénévole de leurs activités* »[343]. De même, Smouts a défini une ONG par des critères qui s'y appliquent : « *un groupement librement créé de personnes ou de collectivités privées ; la poursuite de buts non lucratifs d'intérêt international ; une activité effective dans au moins deux pays différents* » (Smouts, 1995 : 178). Ces essais de définitions théoriques permettent de saisir les ressorts internationaux et non lucratifs de ces organisations privées de la société civile. La Commission en donne une définition plus opérationnelle, notamment parce que la logique de fonctionnement et d'action des ONG marque une rupture avec la logique interétatique : « *leur capacité d'action est sans conteste la plus importante dans les domaines qui n'empiètent pas directement sur la souveraineté et les intérêts vitaux des États* » (Braillard, Djalili, 2004). Sur le terrain, les ONG doivent être identifiées de manière distinctes selon leur rôle : elles peuvent être à la fois une agence support, un intermédiaire, un organisme populaire, et un organisme communautariste (au sein de *community-based organisation*). Ainsi, les communications précitées s'emploient à clarifier le concept de société civile, mais aussi à préciser les limites politiques et les limites en termes de capacité au sein de la Commission pour interagir avec ces organisations. Si les ONG ont souvent un statut consultatif auprès des organisations intergouvernementales, la Communauté européenne connaît une situation particulière d'« *ever-expanding*

[343] Bettati, Mario ; Dupuy, Marie-Claude (1986). « La contribution des organisations non gouvernementales à la formation et à l'application des normes internationales », *Les ONG et le droit international*. Paris, Economica. 1-21.

relationship » (Lister, 1999). Des pratiques de « *coopération informelle se sont développées bien au-delà des arrangements officiels* » (Smouts, 1995 : 178), faisant de ses dernières l'un des « *chaînons reliant le niveau local, le niveau national et le niveau mondial* ». Dans le cas que nous étudions, la collaboration est orchestrée par l'acteur central de l'espace politique. Ainsi, leur participation est encouragée par la facilitation de l'accès à l'information, leur prise en compte automatique, une représentation extensive, et une accréditation simplifiée (Rüb, 2002).

Au contact des acteurs non gouvernementaux, la Commission opère un renouvellement des répertoires d'action en matière de coopération au développement. Dans le cadre de la préparation de la stratégie de prévention des risques, nous avons observé une technique visant à compartimenter les acteurs, en proposant des discussions à plusieurs niveaux. C'est sans doute là une nouvelle manière de penser la gouvernance multi-niveaux, mais c'est surtout pour la Commission une manière de traiter la variété et la multiplicité des intérêts en jeu. Ceux-ci sont parfois contradictoires et mettent à l'œuvre différents types d'acteurs. Un point de controverse a par exemple été traité, concernant la définition des « catastrophes » : la communication qui se prépare doit-elle se concentrer sur les catastrophes naturelles ou être étendue à l'ensemble des risques ? La DG Développement est animateur de la discussion. Une autre DG est présente (ECHO – Aide humanitaire) et plaide pour une communication spécifique aux catastrophes naturelles. Les États membres sont partagés : la France et l'Irlande se prononcent en faveur d'une communication élargie aux autres risques, alors que les Pays-Bas et le Royaume-Uni sont plutôt en faveur d'une communication spécifique aux catastrophes naturelles. La DG Développement apparaît alors comme un réel médiateur, en mettant en perspective et en relativisant la position des États membres vis-à-vis d'autres points de vue, attendus, de la part des ONG. En cela, elle recueille tous les avis et commentaires sur le texte auprès de l'ensemble des acteurs concernés et place tous les acteurs au même rang d'expert, tout en segmentant leurs apports, en organisant différents *rounds* de discussion. Même si cela ne garantie pas son autonomie[344], la relation stratégique qui se noue alors entre les acteurs permet à la Communauté

[344] Pour une lecture critique de l'autonomie de la Commission, voir Trondal, 2007.

européenne de « *manipuler [les États membres] en fonction d'un intérêt particulier* » (Becquart-Leclercq, 1979 : 107). La configuration en forum d'échange permet à la Commission de se placer au cœur d'une relation dynamique, et de progressivement piloter l'action publique européenne. Lors des débats visant à élaborer un nouvel instrument financier, ce qui a abouti au nouvel Instrument de coopération au développement (ICD), les discussions ont été âpres entre la Commission, les États membres, et le Parlement. Cet exemple illustre l'étendue du recours à la controverse, pas seulement avec les acteurs de la société civile, mais aussi avec les institutions communautaires. Nos observations et entretiens ont justement montré que l'influence politique du Parlement, par exemple, était réelle et devenait prégnante sur le processus de prise de décision. À travers ces négociations, le Parlement et la Commission défendaient la mise en œuvre de deux instruments simplifiés au sens et à la portée distincts. D'un côté, la proposition de la Commission d'un Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument (DCECI) prévoyait la mise en place d'un fonds éligible pour toutes les actions de coopération qui ne répondaient pas aux objectifs, très ciblés, des politiques de voisinage et d'élargissement. De l'autre côté, le Parlement plaidait pour un instrument plus modeste, et qui, bien que simplifié, n'englobait pas un ensemble de politiques extérieures ne répondant pas aux mêmes objectifs. Concrètement, la Commission Développement du Parlement a fait pression pour un instrument qui dissocie les actions de coopération au développement et les actions encourageant l'intégration régionale et le libre-échange. Elle voulait éviter que la philosophie de l'Accord de Cotonou se propage à l'ensemble des accords bilatéraux ou régionaux visant à intervenir dans les pays tiers. Au final, le Parlement a eu gain de cause, le DCECI a été oublié, et l'ICD est né. Ce dernier est composé de différents programmes thématiques : acteurs non étatiques et autorités locales dans le développement ; environnement et ressources naturelles ; migration et asile ; sécurité alimentaire ; développement social et humain (éducation et développement des compétences ; égalité hommes / femmes ; santé). Globalement, nous pouvons comparer l'ICD au FED pour les pays n'appartenant pas au groupe ACP.

Ces exemples font resurgir la question de la stratégie employée par la Communauté pour contourner les jeux de pouvoir. Le forum d'échange et de discussion qu'elle suscite pourrait en fait créer une « zone » d'attaque et de défense au sein de

laquelle les États membres interagissent avec la Commission. Au sein de ce forum, la Commission opère en effet une utilisation extensive de la controverse. Ce que nous appelons ici controverse fait référence à ces « *séquences de discussion et d'affrontements entre des points de vue différents* », que Lascoumes analyse comme un « *temps d'exploration et de stabilisation des enjeux* » (Lacoumes, in Boussaguet et alii, 2004). Les méthodes de la Commission nous invitent à insérer cette question de la controverse dans notre réflexion plus globale sur la construction de cette politique publique. En effet, la controverse permet de faire ressortir aussi bien les nouveaux enjeux, les nouvelles connaissances que les interactions différentes qui émergent de la mise en pratique de ce forum. En somme, nous mettons en exergue les effets de la constitution d'un tel forum : le système d'acteurs est reconfiguré, des savoirs et connaissances sont échangés entre les acteurs, le problème nouvellement formulé est discuté. Nous prolongerons ce tableau par une question : l'acceptation du nouveau référentiel est-il pour autant ainsi mieux accepté par les États membres ?[345] Avant d'envisager l'objet sous cet angle, il convient de s'attacher à analyser l'émergence de la Commission comme pilote de l'action publique européenne de coopération au développement. Ce processus se fonde principalement du l'intérêt et le caractère finalement consensuel du récit qu'elle construit.

À la fois détentrice de l'initiative communautaire et en charge de la mise en œuvre de la politique de développement, la Commission prépare, coordonne, et programme les actions. Conçue tantôt comme un gouvernement, tantôt comme un « *collège politique* » (Magnette, 2003 : 95), la Commission pâtit d'une action qui paraît souvent éclatée en matière de relations extérieures, d'autant que la répartition des compétences entre divers Commissaires est fluctuante. Cependant, la Commission se place bel et bien au cœur de l'arène politique pour en assurer le pilotage. L'espace politique qui se constitue peu à peu dépasse ainsi la conception habermasienne de l'espace public, compris comme un espace de négociation, comme une sphère où circule la communication. Il s'agit bien également d'une sphère où la délibération s'exprime, et qui participe au processus d'intégration. Ainsi, l'étude de la mise en place d'un « *forum des communautés de*

[345] Cela fera l'objet des développements de notre chapitre 4.

politiques publiques » (Jobert, 1994), c'est-à-dire d'un lieu de production des idées, nous a permis d'amorcer par un autre biais théorique notre réflexion sur le processus de diffusion des cadres cognitifs de la Communauté, et de poser la question du rôle de ce forum : les échanges permettent-ils de produire des idées, ou de les valider ?

Pour compléter notre lecture de l'autonomisation de la politique communautaire de coopération au développement, il nous a paru opportun d'identifier d'autres éléments du récit communautaire de la politique de coopération au développement : un consensus politique est né sur les questions de développement, les valeurs européennes portées par l'ensemble des acteurs européens ont été clairement identifiées, et une harmonisation des pratiques semble être impulsée. Dans le cas de la coopération au développement, l'imbrication croissante des différents niveaux de gouvernement invite, comme Smith, à penser que « *le national est dans le communautaire et vice versa* » (Smith, 2004 : 163), et que l'Union européenne est « *composée de réseaux d'acteurs multinationaux et multipositionnels dont le travail politico-administratif quotidien traverse sans arrêt les frontières étatiques* » (Smith, 2004 : 76). C'est ainsi le fonctionnement réticulaire de l'action publique communautaire de coopération au développement qui retient notre attention. En effet, celui-ci permet la création d'un « *nouvel espace public d'action publique* » selon P. Muller, qui relève la combinaison des processus de coopération intergouvernementale et d'intégration sectorielle. À ce titre, l'émergence puis la consolidation d'un espace politique est devenue une « *nécessité impérieuse* » (Smouts, 1998 : 154) pour la Commission. Analyser l'action de la Commission vis-à-vis des autres acteurs de la coopération au développement en termes de récit nous a permis de saisir en quoi « *la connaissance peut être une ressource utilisée par les acteurs, tout autant qu'elle fournit la structure où l'action est circonscrite* » (Radaelli, 2000). Nous venons de vérifier la deuxième partie de la thèse de Radaelli : la connaissance permet de structurer l'action communautaire. Il nous reste à comprendre et analyse son rôle en tant que ressource de l'action pour la Communauté européenne dans le but de renforcer l'intégration européenne. En d'autres termes, nous avons ici posé les jalons de notre analyse théorique finale, à travers laquelle nous souhaitons reconstruire le récit et ainsi comprendre comment la stratégie de la Commission encadre les choix et réoriente les préférences.

En confrontant le récit élaboré par la Commission aux acteurs concernés par son application, nous souhaitons analyser la réception de ces cadres cognitifs nouveaux par les acteurs nationaux. En effet, « *la composante cognitive d'une politique publique est institutionnalisée si, et seulement si, elles est intériorisée et reproduite par les acteurs concernés, qui vont alors se conformer à des paradigmes d'interprétation partagés, rester attachés à un discours commun et accorder une même signification à l'action* » (Radaelli, 2000). Le récit construit par la Commission nous a permis de mieux cerner le processus de construction d'une politique publique communautaire. Pour reprendre la thèse de Radaelli, il existe un second récit qui est « *lié à l'impact présumé d'une politique publique de l'Union européenne sur un État membre* ». Pour nous, il s'agit du même récit, qui a deux objectifs. Le premier, et c'est ce que nous venons de voir, est de structurer une politique autonome de la Communauté européenne en matière de coopération au développement, en en renouvelant les objectifs, principes et priorités. Le deuxième est de structurer et d'encadrer, dans le même temps, les relations entre la Communauté et les États membres dans la préparation et la mise en œuvre de cette politique, qui tend ainsi à prendre une toute autre dimension, européenne, voire commune à l'ensemble des acteurs européens. L'instrumentation que nous avons analysé ici, c'est-à-dire, la combinaison qui fait que l'instrument « *tient lieu de politique* » (Dehousse), apparaît dès lors comme une question politique : débattre des instruments est un moyen de structurer un espace public, tout en déplaçant le problème et les enjeux de la coopération au développement sur un autre terrain, celui de l'intégration européenne. Le *Consensus* ainsi élaboré est-il autant « *une machine de vision* », incluant un agenda partagé d'objectifs et de valeurs communs, qu'une « *machine de pouvoir* » (Rancière, 2005) ? Les instruments, selon Weber, sont en effet des techniques de domination (Weber, 1976) au service de la rationalisation de l'action publique. Pour Foucault, le concept de gouvernementalité place au cœur de l'analyse du et de la politique, non pas le « *principe général de la loi* », ni le « *mythe du pouvoir* », mais « *les pratiques complexes et multiples de gouvernementalité qui supposent, d'un côté, des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers lesquelles elle s'exerce et, d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer* » (Foucault, 1994). L'étude approfondie de ces relations de pouvoir fera l'objet de notre prochain chapitre. J.

Habermas (1978) fait le lien entre les particularismes et le pouvoir. D'après lui, il faut que l'exercice du pouvoir et la domination politique soient soumis à la publicité donnée à l'opinion au sein d'un débat collectif. Cette thèse est sans doute transposable à notre étude : en somme, les techniques, les pratiques, les méthodes, ainsi que les règles du jeu mises en place isolément et ponctuellement par la Commission font partie d'une stratégie globale qui visent à modifier les rapports de force entre les acteurs européens, et particulièrement entre les États membres et la Communauté européenne. D'une relation de gouvernement à gouvernement, l'aide publique au développement devient alors un objet multidimensionnel au sein d'un espace politique transnational bien plus complexe. La théorie des jeux, et particulièrement le dilemme du prisonnier apporte des éléments de compréhension sur ces questions, puisqu'il permet de comprendre les mécanismes de l'action réciproque. Si nous appliquons à notre étude la théorie du dilemme du prisonnier, qui est la conclusion des études de Robert Axelrod, il apparaît que la Commission vise plus à développer une « *action coopérative* » de la part des deux niveaux de décision (EM / CE) afin de produire un « *résultat désirable* », et va éviter la combinaison d'une action intéressée et d'une action coopérative, qui pourrait aboutir à un effet respectivement très désirable et très indésirable. Ces résultats sont proches de ceux d'Olson qui parle de « *coalitions distributionnelles* ». À présent, pour caractériser un peu mieux la relation entre les États membres et la Commission européenne, nous souhaitons questionner la nature de la relation entre les deux niveaux de décision et l'inscrire dans une réflexion sur le processus d'intégration européenne.

CHAPITRE 4. UNE INTEGRATION QUI NE DIT PAS SON NOM : L'HARMONISATION DES POLITIQUES EUROPEENNES DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT.

D'après Thoenig, « *appliquer un programme d'action à un problème* » n'est pas neutre. Cela s'applique aussi bien à la Communauté européenne qu'aux États membres. Caractérisée par « *l'interaction de facteurs politiques (les États), culturels (les peuples) et économiques (les marchés)* » (Santer, *in* Blockmans, 1997), l'Europe a un rythme d'intégration conditionné par la combinaison de ces trois facteurs, auxquels s'ajoute, dans le domaine de la coopération au développement, un facteur exogène, qui est alternativement une ressource et une contrainte. Nous l'avons vu, la Communauté européenne tente de contourner certains de ces obstacles en instrumentalisant à la fois le problème, les acteurs et les outils. Notre cas d'étude semble être un terrain pertinent pour illustrer ces analyses, dans la mesure où la multiplication des instruments traduit une grande technicité de l'action publique. Nous allons donc ici nous attacher à clarifier leur signification, et surtout leur portée et leur impact sur le processus politique. Jusque-là, les outils créés par la Communauté européenne dans un tel contexte[346] engageaient un processus de rationalisation et de structuration de ses propres interventions. Depuis peu, ils tendent également à borner l'action des États membres, alors même que ces outils n'ont ni la force contraignante des normes juridiques classiquement admises comme un règlement ou encore une directive, ni la légitimité politique des plans d'actions adoptés en Conseil telle une résolution ou une déclaration. Ce paradoxe apparent interpelle : comment la Communauté européenne parvient-elle, dans le cadre du *soft law*, à accroître ses compétences ? En quoi les instruments qu'elle utilise modifient-ils la manière de penser la coopération au développement, et, par là même, la

[346] Nous parlons ici, rappelons-le, d'une politique communautaire, et non commune, pour laquelle la Communauté européenne n'a donc pas de compétence exclusive, ni de compétence de fait. La Communauté a, au contraire, le devoir d'agir en complément des interventions étatiques, et dans la mesure où « *les actions peuvent être mieux réalisées au niveau communautaire* » (Art. 5 T CE).

manière d'agir des États membres ? Ces instruments semblent constituer un moyen pour la Communauté de renouveler le mode de gouvernance européenne en matière de coopération au développement. La moralisation kantienne des processus politiques européens, qui s'éloignent du problème à résoudre pour se rapprocher de la manière de le résoudre, entraîne une standardisation de l'action publique européenne, tant sur la forme que sur le fond. Cette évolution de la politique communautaire de coopération au développement constituerait par ailleurs une explication de la pression exercée sur les États membres, dont nous pouvons tirer une analyse en termes de jeux de pouvoir, mais aussi en termes de renouvellement de la logique classique de l'intégration européenne. Les relations entre les acteurs rencontrés, à la Commission, au Parlement, et au sein des États membres, sont empreintes d'instrumentalisation réciproque, au risque de croiser des intérêts divergents. Pour le Parlement, la Commission fait pression pour avancer et consolider ses idées. Pour les États membres, la Commission permet une meilleure mise en œuvre de leurs politiques respectives, mais souffre sur le terrain de grandes limites en termes d'incompétences. Du côté de la Commission, tout est fait pour intégrer la politique européenne de développement, au service des États partenaires. Pour ce dernier, il s'agit de tirer au maximum profit de la manne financière que représentent les institutions européennes. Cette relation complexe s'apparente à un schéma d'imbrications des niveaux de décisions et des intérêts, donc des alliances et des stratégies, et questionne ainsi l'impact de la politique communautaire sur ses partenaires. Ce dernier semble répondre à une logique d'instrumentalisation, de la part de la Commission, notamment des États membres et des discours nationaux. Par exemple, les discours de la Commission s'appuient systématiquement sur les déclarations du Conseil, donc sur les intentions des États membres, pour justifier son intervention. Parfois, il s'agit pour elle de répondre à une demande d'intervention de la part des États membres. Parfois, il s'agit en revanche de détourner les déclarations du Conseil pour justifier son programme d'action ou sa stratégie. C'est le cas dans le document introduisant la cohérence des politiques au service du développement. Il y est rappelé l'engagement des États membres à « *soutenir fortement les ambitions de l'ONU pour accélérer les progrès vers l'accomplissement des objectifs du millénaire pour le développement* ». Et la Commission présente alors ce programme d'action comme une solution apportée à cette demande. Nous voyons ici que la mise à l'agenda est partagée.

Les États membres suggèrent un problème, que la Commission transforme au moment de proposer une solution au problème. C'est sur ce processus de formulation du problème - mise à l'agenda - reformulation du problème que nous voulons revenir ici. Loin de pouvoir mesurer l'impact qu'une politique communautaire pourrait avoir sur le degré d'intégration au sein de l'Union européenne, le concept de référentiel nous permet cependant de prendre le pouls des changements opérés dans un domaine de l'action publique. Nous souhaitons ainsi confronter ces changements opérés au niveau de la Communauté aux changements intervenus à l'échelle nationale. Par conséquent, nous serons en mesure d'apprécier, sinon le degré, du moins la nature, de la pression exercée par la Communauté sur les États membres. Cela revient, dans un premier temps, à questionner la capacité de la Communauté européenne à instrumentaliser les acteurs au service du renforcement de l'intégration européenne. Dans notre cas, l'instrumentalisation des acteurs concernerait aussi bien les pays tiers que les États membres. Quels sont les ressorts de cette instrumentalisation ? En quoi conduit-elle à une harmonisation des modes de penser et de faire le développement (I) ? Ces réflexions nous conduisent, dans un second temps, à interroger l'impact de ce processus particuliers d'action sur la conception du problème des États membres, mais surtout sur la manière dont les décisions sont prises au niveau européen. Si l'européanisation est liée au transfert politique par apprentissage, quel impact ce processus a-t-il sur l'intégration européenne ? En quoi la coopération au développement constitue-t-elle un terrain favorable pour la Communauté européenne afin de renouveler les modes de gouvernance européens (II) ?

Section I. VERS UNE HARMONISATION EUROPEENNE DES MODES DE PENSER ET DE FAIRE LE DEVELOPPEMENT ?

Quels sont les effets des cadres cognitifs et normatifs mis en place par la Communauté européenne jusqu'à présent sur les États membres ? Nous opérons ici un

nouveau changement d'échelle afin de questionner l'impact de la politique communautaire sur la conception du développement et sur les méthodes de travail que ces derniers mettent en œuvre. Depuis peu, les outils créés par la Communauté européenne dans le cadre de ses compétences partagées avec les États membres (article 5 TCE, subsidiarité), tendent à borner l'action de ces derniers également, alors même que ces outils n'ont ni la force contraignante des normes juridiques classiquement admises comme un règlement ou une directive, ni la légitimité politique du consensus des plans d'actions votés en Conseil telle une résolution ou une déclaration. Ce paradoxe apparent interpelle : comment la Communauté européenne parvient-elle, dans un tel contexte, à accroître ses compétences ? En quoi les instruments qu'elle utilise modifient-ils la manière de penser la coopération au développement, et, par là même, la manière d'agir des États membres ? Ces instruments semblent en effet constituer un moyen pour la Communauté européenne de renouveler les modes de gouvernance européenne. Ils sont porteurs d'une culture politique « apolitique », et sont les principaux vecteurs de diffusion de la procéduralisation, la technicisation et la moralisation de la coopération au développement telle que la Communauté européenne l'a fait évoluer. C'est du moins l'analyse que nous faisons du processus d'autonomisation tant de l'acteur que de l'action communautaires. Thoenig mettait en évidence le fait qu'« *appliquer un programme d'action à un problème* » n'était pas neutre. Nous en avons ici une bonne illustration, puisque nous observons, d'une part, l'affirmation d'une culture politique commune a priori rationalisée (A), et, d'autre part, le déplacement du problème de la coopération sur le terrain de la gouvernance et des relations entre les États membres et la Commission européenne (B).

A. La fabrique du compromis par la Commission.

Les ressorts et les mécanismes de l'action communautaire mis en lumière précédemment montrent bien le caractère englobant et diffus des cadres normatifs et cognitifs mis en place par la Communauté européenne. Ces actes non contraignants, ces instruments mixtes de financement de l'aide entre mécanisme intergouvernemental – le FED – et mécanismes communautaires classiques – le budget et les facilités, l'espace de

décision ou de discussion entre les acteurs : ce sont autant d'éléments révélant la nature apparemment dépolitisée de l'action de la Commission, mais surtout, sa volonté de mettre en place un dénominateur commun : le compromis. Les procédures, la simplification des instruments, des changements institutionnels convergent vers une même conception rationalisée du développement, dépourvue de réflexion sur le fond. Quelles sont ces valeurs communes ? Ces « *interactions multiformes* » (Gaudin, 2002) posent la triple question de l'adhésion collective à des valeurs, du rôle fédérateur et identitaire, et de la contribution à l'émergence d'un « *bien commun* », la coopération au développement.

Puisque certains estiment qu'elle n'a pas de « *fondement politique clair* » (Jacquet, 2006), il nous faut situer théoriquement l'approche européenne en matière de développement. Actuellement, l'action de la Communauté européenne se répartit autour de deux visions : celle de la coopération au développement d'un côté et celle du développement par le commerce de l'autre. À moyen ou long terme, cette distinction pourrait disparaître au profit du seul slogan « *commerce pour le développement* ». Cela traduit-il pour autant une vision moderniste ou post-moderniste du développement ? Selon Rosenau et Lyon, le discours postmoderniste fait fi de toute théorie ou orthodoxie concernant le capitalisme, le communisme, la science, la rationalité, l'urbanisation, la représentation, l'art et la littérature, pour privilégier une vision de la complexité et des relations[347]. D'après Lister (1999), cette vision postmoderniste est présente dans le Livre vert de la Communauté, à la fin des années 1990, qui introduit le problème du manque de légitimité de l'action européenne en Afrique. En perdant momentanément confiance dans le développement, la Communauté européenne adopte une posture postmoderniste. Certains, comme Hugon (2005), soutiennent que la conception du développement est fondée sur une question idéologique, qui oppose souvent les traditionnels interventionnisme et libéralisme. Ici, nous considérons plutôt que la Commission en particulier, et la Communauté en général, met à l'œuvre des « *utopies mobilisatrices* » (Offner, 2006), en trouvant comme dénominateur commun de son action des objectifs très généraux et des grands principes d'action, inévitablement

[347] Voir Rosenau, PM (1992). *Post-modernism and the Social Sciences*. Princeton, Princeton University Press ; et Lyon, D. (1994). *Postmodernity*. Buckingham, Open University Press.

consensuels. Ils créent ainsi partiellement les conditions de l'acceptation de leur pression naissante. Ces « *utopies mobilisatrices* »[348] sont détournées pour, en fin de compte, faire pression sur les politiques nationales afin qu'elles changent et se conforment à l'organisation (institutionnelle, administrative) et aux pratiques communautaires. En effet, la fabrique du compromis sur le fond s'arrête à la surface, à ces « *utopies mobilisatrices* », dont la mise en pratique révèle en second lieu une conception rationalisée et du développement (1), et fait émerger une culture politique apolitique (2).

1. Une conception rationalisée du développement

Les « *utopies mobilisatrices* » énoncées par Offner pourraient apparenter la conception communautaire du développement à une vision universaliste de l'action publique. Mais cette analyse ne vaut que pour la surface. En étudiant les instruments de politique publique mis en place par la Communauté, nous avons mis en lumière un paradoxe : leur caractère intrinsèquement non-contraignant produit cependant des effets sur les États membres. La norme, comprise en relations internationales comme un « *ensemble de règles juridiques, coutumières, morales, codes diplomatiques* » ou simplement comme un ensemble de « *règles du jeu* » mondial, constituent l'instrument central de la Communauté pour légitimer sa prise de pouvoir. La constitution sui generis de la Communauté fait de cet ensemble politique et géographique un modèle juridique quant à la place du droit dans la vie quotidienne et la gestion de la cité. Ainsi, inhérente au processus de construction européenne basé sur l'avènement d'un modèle juridique plus que politique, la norme tient également une place particulière en droit international, et particulièrement en droit du développement.

La Communauté européenne comme producteur de normes et standards.

En théorie des relations internationales, les normes sont régulatrices, constitutives et prescriptives. Elles représentent un moyen de poursuivre le débat (Devin, 2007). Du

[348] Il s'agit ici par exemple des objectifs du millénaire pour le développement, du consensus européen pour le développement.

point de vue des théoriques économiques, la croissance de la réglementation commence quand s'essoufflent « *d'autres formes d'interventions* » (Faugère, et alii, 2002). Dans le contexte européen, c'est le « *gouvernement par contrat* » (Gaudin, 2007) qui a été récemment mis en évidence. L'auteur relie ainsi la logique de contrat à une logique de négociations. Les maîtres mots de l'action sont désormais coordination et décloisonnement, et les « *contrats d'objectifs et de moyens* » impliquent « *des interlocuteurs diversifiés et à des niveaux territoriaux multiples* ». Ici, il s'agit de mettre l'accent sur la particularité de la norme. La norme n'est pas contraignante, elle n'a donc pas a priori de valeur obligatoire, comme le voudrait l'acception juridique du terme. Cette forme particulière que prend la norme communautaire dans le domaine de la coopération au développement fait de la Commission un « *entrepreneur politique* » qui va élaborer des standards, c'est-à-dire, celui qui va mettre en avant les indicateurs qui dramatisent le mieux ses problèmes (Kingdon, 1995 : 204), caractérisés en outre par « *des revendications de leur capacité à écouter, leur connexions politiques, leurs compétences de négociation, et leur légère persistance* » (ibid.). La Commission européenne est très prolixe en matière de stratégies, au vu de la recrudescence de textes politiques et techniques. Pour Borraz, les standards ont quatre caractéristiques majeures : ils sont le fruit d'un travail réalisé par des parties intéressées, ils se fondent sur des données scientifiques et techniques, ils sont reliés à un consensus, et leur application est volontaire (Borraz, 2007 : 60). Cette définition s'applique parfaitement au contexte que nous analysons. La standardisation a un sens précis, surtout si nous rappelons qu'initialement lancée en 1985, la nouvelle approche de la Commission en matière de standardisation visait à établir un marché unique, donc à renforcer l'intégration. Le but de ces instruments et de ce processus de standardisation de l'action est donc, comme le note Abélès, d'opérer un changement d'échelle dans le travail communautaire : « *l'Europe à la fois en acte et en puissance* » (Abélès, 1997). Nous avons observé que ce changement d'échelle du travail communautaire consistait à dépasser la nature initiale de l'acte juridique utilisé, et à recourir aux ressources du droit pour parvenir à imposer sa position autour de laquelle devrait s'élaborer une stratégie consensuelle. Dans cette même optique, Brüne parle des « *ambitions normatives de l'Accord de Cotonou* » (Brüne, *in* Helly et Petiteville, 2005 : 193). Nous allons plus loin et pensons que la Communauté européenne est en train de mettre en place un cadre

normatif global pour la coopération européenne au développement. L'Accord de Cotonou représente, dans ce processus, l'impulsion de départ. Comme nous le disions précédemment, les *Law and development studies* ont étudié le recours à la norme dans le cadre des politiques de développement[349], et énoncé la théorie selon laquelle l'aide au développement pouvait représenter un moyen de pression à la transformation juridique des cadres internes des États bénéficiaires de l'aide. De manière similaire, la Communauté européenne met en place des outils au service de sa politique de coopération au développement, dont les effets se révèlent être bien plus importants et conséquents, et ne concernent pas uniquement les pays destinataires de l'aide. Le recours aux normes[350] est ainsi comparable à une technique pour asseoir une identité européenne commune vis-à-vis de l'extérieur. Est-ce pour autant une manière « *lointaine et anonyme* » (Magnette, 2003)[351] de faire le développement en Europe ? C'est ce que semble confirmer la nouvelle vision ainsi identifiée du développement, une vision plus technique du développement : technicisation, procéduralisation et contractualisation.

Le *Code de conduite*, ou encore le *Cadre commun de programmation pluriannuelle* convergent vers la même idée visant à renforcer les aspects normatifs et juridiquement contraignants de la politique de coopération au développement. L'« *emprise des normes* » (Senarclens, 2006) dans la construction du problème de la coopération au développement au niveau communautaire modifie la conception du problème. Dans le cas, par exemple, des négociations commerciales entre l'Union européenne et les ACP, « *une stratégie d'influence normative* » de la Communauté européenne aurait été mise en place sur la scène internationale (Lebullenger, 2006 : 709). De même, la politique mise en place par la Communauté européenne contribue à généraliser le passage de l'aide projet ou de l'aide programme (Charnoz, Severino, 2007) à un programme sectoriel, ce qui implique des modifications de la gestion du développement. Cela a également pour conséquences d'accroître la complexité de sa

[349] Voir paragraphe précédent le B du I du chapitre 3 consacré aux conclusions de Delpeuch, 2006.

[350] Voir Youngs, Richard (2004). « Normative Dynamics and Strategic interests in the EU's external identity », *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, n°2, 415-35

[351] Reprise des propos de Paul Magnette (2003) à propos de la perception des pouvoirs de l'Union européenne par les États membres.

gestion, puisque fonctionner avec un programme sectoriel signifie pouvoir combiner l'ensemble des autres systèmes. Cela induit également une réorganisation des services administratifs en charge de la politique de développement dans les États membres. Ainsi, nous observons une tendance croissante à déléguer les questions de gestion (et aussi partiellement de réflexion stratégique) de l'aide. En France, depuis la mise en œuvre du livre vert de 2008, la DGCID a disparu au profit d'une DGM dont les missions sont essentiellement stratégiques, et d'une AFD renforcée dans ses missions de gestion de l'aide au quotidien. Impacts institutionnels et administratifs, rationalisation de l'action : nous retrouvons ici, logiquement, les éléments structurants du concept d'efficacité de l'aide. Comme le dit Jacquet (2006 : 947), l'approche du développement par l'efficacité, quand elle engendre et qu'elle diffuse « *une culture technocratique fondée sur des normes et des critères, accompagnée d'une conditionnalité exigeante, pénalisant l'échec, approche aux antipodes de la prise de risque qui devrait caractériser le développement* », a des répercussions sur les comportements des donneurs.

L'évolution de la politique communautaire s'explique également si l'on rappelle la théorie de l'État firme développée par l'école du Public Choice (notamment Auster, Silver, 1979), et selon laquelle le politique est ignoré des logiques de gouvernement. Bien que cette analyse se réfère au cas des États, ce que n'est pas la Communauté européenne au sens strict, un parallèle peut être tiré quant à la dualité mise alors en exergue entre le marché et la puissance publique, l'État. Dans le cas de la Communauté européenne, il nous semble en effet que la logique de marché a prévalu par rapport à la recherche d'un caractère démocratique premier. Dans cette perspective, l'étude des transformations induites par la mise en place de ces normes et standards peut intervenir sous l'angle de la question de la modernisation. Weber l'étudie par le prisme des transformations dans lesquelles sont engagées les sociétés sur le plan institutionnel notamment, ce qui a conduit à la théorie de la rationalisation. Ces normes et standards qui modifient l'action publique des États membres, comment se manifestent-ils au niveau communautaire ? Quels en sont les ressorts ?

Contractualisation, procéduralisation et technicisation : le nouveau triptyque de l'aide communautaire ?

Progressivement, la politique de développement de la Commission se base de plus en plus sur des normes et des standards, élaborés dans le cadre de procédures, de techniques, de contrats. Les instruments légaux à caractère généraux dominent et prévalent sur les discours, les idées et les débats de fond. G. Majone parlait dès les années 1990 de la Commission comme un « *régulateur* ». À la fin des années 2000, nos observations nous conduisent à envisager l'action publique de la Communauté européenne en matière de coopération au développement sous l'angle d'un triple processus de contractualisation, procéduralisation et technicisation. Ce triple processus a été étudié sous un angle technique précédemment[352] ; nous en mettons en avant ici les aspects théoriques.

D'après Gaudin, les agences de régulation, les politiques contractuelles et les forums de débat public constituent la « *Sainte Trinité* » de la nouvelle action publique (Gaudin, 2007). Offner y ajoute la territorialisation. Dans leur logique, le contrat figure désormais au cœur de l'action publique (Gaudin, 2007 ; Djouldem, 1996). Ils y voient trois fonctions majeures. D'abord, le contrat présupposerait l'efficacité et exclurait la contrainte. Ensuite, il s'agirait d'un remède aux « *dysfonctionnements d'un système politico-administratif local cloisonné ou éclaté entre plusieurs centres de pouvoir et de décision* ». Enfin, il constitue un cadre organisé avec des objectifs communs pour des « *acteurs aux statuts différents* » (Djouldem, 1996). La contractualisation de l'action publique qui en découle n'implique cependant rien a priori en termes de participation des acteurs au processus de prise de décision. Et c'est la logique qui se dessine progressivement au vu de notre analyse de la politique communautaire de coopération au développement : la Commission fabrique le compromis à partir des normes, en se basant sur un consensus à la fois général sur le fond et très précis d'un point de vue technique. Ce second processus, de technicisation du domaine d'action est particulièrement prégnant dans un secteur dont la définition du problème s'est progressivement déplacée vers des considérations économiques et commerciales, donc

[352] Il s'agit d'étudier entre autres l'impact du *Code de conduite*, du *Cadre commun de programmation pluriannuelle*, ou encore du *Consensus européen pour le développement*.

quantifiables. La notion de « *technicité de l'action publique* » renvoie à Foucault, et renouvelle les théories hobbesiennes et machiavéliennes du pouvoir, qui voulaient que l'objectif du Prince soit de conserver le pouvoir conquis. Foucault soutient lui un changement fondamental dans la manière d'exercer le pouvoir, qui est rationalisé et technique. Cet exercice du pouvoir est centré, non plus sur sa conquête et sa possession, mais sur le fait de produire des politiques publiques en vue d'organiser et de réguler la société. C'est dans ce contexte qu'il introduit la notion de discipline, qui doit faire reposer l'exercice du pouvoir sur des techniques d'encadrement de la société, plus que sur la sanction, ce qui justifie ici que l'instrumentation constitue le cœur des outils de l'action publique. En somme, la technicité ou le processus de technicisation de l'action publique n'est en rien l'apanage de la Commission européenne. Ce que nous observons ici, c'est cependant la faculté de cette dernière à l'utiliser aux fins de conserver son pouvoir, voire de l'étendre. Alfini et Chambers (2007) mettent ainsi en évidence l'une des répercussions de ce processus sur le référentiel et le discours britanniques. L'évolution des mots de la coopération au développement leur paraît marquée, en ce qu'elle « *presents a mechanistic world without people, where aid effectiveness is achieved through top-down, standardised bureaucratic norms, with measurements and upwards reporting* ». Les incidences se font connaître non seulement dans la pratique, mais aussi d'un point de vue théorique quant au sens conféré à l'aide au développement : « *paradigmatically, this is for a world that names and recognises the realities and significance of power, trust, negotiation and relationships in aid* ».

In fine, nous rejoignons Max Weber sur le terrain de la forme bureaucratique prise par la domination, et par les rapports entre les acteurs publics, en l'occurrence. Ces développements sont-ils pour autant liés à la théorie de la rationalité de Weber, comprise comme une « *nouvelle forme déterminée de domination politique inavouée* » (Habermas, 1973 : 5)[353] ? D'après l'analyse de Marcuse et de Habermas, la rationalité de Weber est également un moyen de « *justifier ces rapports de production comme cadre institutionnel adéquat à sa fonction* » (Habermas, 1973 : 6). C'est là un point

[353] « *la rationalité de la domination se mesure au fait que se trouve maintenu un système qui peut se permettre de faire de l'augmentation des forces productives, couplée avec le progrès scientifique et technique, le fondement de sa légitimation* » (Habermas, 1973 : 6).

fondamental de notre démonstration. En effet, en rationalisant et en « *optimisant*[354] » la politique de coopération au développement, la Communauté européenne a également mis en place des mécanismes permettant de légitimer son action, des outils permettant à la Communauté européenne de s'approprier un domaine d'action jusque là réservé aux États membres. Avec Offner, nous voyons dans ce triple processus de contractualisation, de procéduralisation et de technicisation de l'action publique, un lien direct avec le consensus qui s'est établi autour de la notion d'efficacité, d'abord au niveau international, puis au niveau européen, et enfin au niveau domestique. D'après lui, « *sous les injonctions de cohérence, de pertinence et d'efficacité, le référentiel modernisateur de la rationalisation mélange deux buts : la simplification de l'architecture institutionnelle... et l'adaptation à la géographie des problèmes et des fonctionnements de la société* » (Offner, 2006 : 36). L'une des conséquences de ce triple processus est de vider idéologiquement la définition de la coopération au développement. Habermas dirait que « *la nouvelle idéologie se distingue de celles qui sont plus anciennes en ce qu'elle dégage complètement de l'organisation de la vie collective les critères de la justification idéologique, c'est-à-dire des règles normatives de l'interaction ; en ce sens, elle les dépolitise et, au lieu de cela, les ramène aux fonctions d'un système subordonné d'activité rationnelle par rapport à une fin* » (Habermas, 1973). C'est bien à une action rationnelle que s'apparente la politique communautaire de coopération au développement. Cette rationalité, sans forcément être une manifestation d'un « *refoulement de la moralité en tant que catégorie dans l'existence en général* », a bel et bien délié l'aide au développement européenne des « *accents paternalistes du passé* » (Louis Michel, ibid.). D'un autre côté, elle a déplacé le sens de la politique communautaire de coopération au développement en concentrant son objet sur les conflits d'intérêts qui animent les relations de pouvoir entre les États membres et la Commission européenne.

Ce processus d'autonomisation de l'acteur, combiné à une rationalisation de l'action communautaire de coopération au développement nous permettent-ils pour autant de parler de puissance normative européenne (Manners, 2002 ; Laïdi, 2005) ? Sur

[354] Au sens de l'optimum de Pareto.

le plan du développement, la Communauté européenne en revient à une manière d'agir assez ancienne, qui entend « *favoriser l'action collective pour la réalisation de buts communs* », ce que M.-C. Smouts qualifie de vision idéaliste, voire utopique, et qui, selon elle, a donné naissance au système des Nations Unies en 1945. Cependant, la rationalité de l'action, dans le cadre de la politique de développement, est un moyen de « *poursuivre le dialogue avec l'ensemble des États ACP, indépendamment de leur appartenance à la zone d'influence du communisme, du capitalisme ou encore au groupe des non-alignés* » (Daniel, 2007 : 275). En effet, une vision plus technique que politique du développement permet à la Communauté européenne d'être et de rester présente dans la majorité des États partenaires, y compris Cuba. C'est là tout le paradoxe de la culture politique de la Communauté européenne en matière de coopération au développement. Le recours extensif aux instruments pourrait être le signe d'un processus de dépolitisation de celle-ci, étant donné l'augmentation du nombre d'instruments dits légaux. Cependant, cette dernière s'expliquerait elle-même par une augmentation des conflits d'intérêts (voir Balme et Brouard, 2005). La finalité de l'action communautaire serait donc de déplacer le débat et l'objet et poserait la question du type de gouvernement et des modes de décision.

2. *L'émergence et l'affirmation d'une culture politique apolitique de la coopération au développement.*

S'interroger sur la culture politique de la Commission permet de mettre en évidence son caractère fortement marqué par un rôle normatif prédominant, ce qui constitue un des fondements essentiels de la Commission. Il convient avant tout de garder à l'esprit le fait que la Commission représente la dimension intégrative, et qu'elle témoigne donc d'une légitimité intégrative au sein des institutions communautaires[355]. En soi, son but d'agir ne peut se résumer à cela, mais cette logique explique sans doute son rôle croissant de régulateur. Ancienne « *Haute autorité* » des Communautés initiales, la Commission est traditionnellement et juridiquement considérée comme la gardienne des traités, également garante d'un « *intérêt commun* » qui devrait s'élever

[355] Pour une typologie plus complète des « *légitimités* » des institutions communautaires, voir l'analyse qui en est faite par Simon (2001).

vis-à-vis des influences et stratégies nationales. Si l'on remonte à Durkheim, la culture politique s'apparente à un ensemble de « r*eprésentations collectives* » qui ont un rôle majeur dans la construction d'une « *conscience collective* ». Plus récemment, c'est Almond et Verba[356] qui ont affiné et précisé la définition de ce qu'ils ont nommé en anglais la « *civic culture* » : « *un ensemble de savoirs, de perceptions, d'évaluations, d'attitudes et de dispositions qui permettent aux citoyens d'ordonner et d'interpréter les institutions et processus politiques ainsi que leurs propres relations avec ces institutions et processus* » (Almond, Verba, 1980). La définition de Braud est également édifiante en ce qu'elle explique le lien entre la culture politique et les relations de pouvoir : « *un ensemble de connaissances et de croyances permettant aux individus de donner sens à l'expérience routinière de leurs rapports au pouvoir qui les gouverne, et aux groupes qui leur servent de références identitaires* » (Braud, 1998). Dans notre cas d'étude, la culture politique de la Commission se révèle progressivement et fait apparaître les fondements de son action, qui vise à renforcer son identité sur la scène internationale. Nous considérons que la culture politique a trois principales caractéristiques, qui s'appliquent à notre analyse : le poids de l'Histoire et de la mémoire historique ; la construction institutionnelle ; les rapports entre les individus et les groupes. Dans le cas de l'Union européenne, le poids de l'histoire et la mémoire historique se manifestent initialement plus comme un agrégat des mémoires historiques nationales. La mémoire historique propre à la construction européenne est assez réduite, puisqu'elle débute à l'issue de la seconde guerre mondiale, et qu'elle ne construit, jusqu'en 1992, que dans le cadre du mandat accordé aux institutions européennes par les États membres. La construction institutionnelle, quant à elle, est dénuée de sens politique et de volonté politique. Elle est principalement juridique et administrative, voire, aujourd'hui, bureaucratique et technocratique. Enfin, les rapports entre les individus et les groupes sont en apparence d'une grande simplicité, tant les relations se doivent d'être transparentes et réglementées par les normes et procédures évoquées précédemment. Ce sont autant d'éléments qui nous permettent de rejoindre Bourlanges et Dehousse (2008) qui qualifient l'essence même du système européen « d'*apolitique* ». Au niveau européen, l'usage politique des instruments fait débat : leur technicisation, la

[356] Sur la culture politique, voir Almond et Verba, 1963 ; Rosenbaum, 1975 ; Schemeil, *in* Grawitz et Leca, 1985 (volume 3 – l'action publique) ;

politisation de leur utilisation mais pas la politisation des outils de l'action publique en soi, sont autant de questions qui découlent de la définition et de la nature de la culture politique de la Communauté, et, par extension, de la Commission. La Communauté européenne agirait de manière rationnelle, et pas assez de façon politique : l'arbitrage se fait-il en vertu des valeurs ou d'un calcul rationnel ? Reste que l'impact sur l'objet semble important : il apparaît dépolitisé, certes, mais aussi renouvelé. L'absence (relative) de politisation est non seulement due à une culture politique rationnelle et à la mise en œuvre de cette rationalité, mais aussi au domaine d'intervention, et aux procédures qui le régissent.

Effets de la culture politique apolitique sur le processus de prise de décision : expertise et compromis.

La culture politique de la Commission se « heurte » à celles des États membres, tant sur le plan de leurs traditions administratives que sur la détermination des priorités régionales et nationales (voir Brüne, in Helly et Petiteville, 2005). Par voie de conséquence, l'affirmation et la diffusion de cette culture politique apolitique a une incidence directe sur le processus de prise de décision, en termes de jeux de pouvoir.

C'est sur le plan des acteurs que ces différences achoppent avant tout et de la façon la plus visible. Là où le Conseil de l'Union européenne est majoritairement composé de diplomates[357], la Commission connaît principalement des fonctionnaires européens[358]. Ainsi se côtoient, et parfois s'opposent deux cultures politiques : l'une politique, l'autre administrative, et deux logiques de travail : l'une généraliste, l'autre technicienne. De surcroît, la Commission a accru le recours aux experts. Ceci constitue un élément structurant de la culture politique et de la méthode de travail de l'institution européenne. Au niveau communautaire, l'expertise prend un sens et un tour particuliers, puisqu'elle est essentiellement opérationnelle et technique. Au contraire de l'expertise telle qu'elle est pratiquée au niveau national, elle ne vise pas à une aide stratégique à la

[357] C'est ce que Badie et Smouts appellent le « *règne des diplomates* », notamment dans Badie, 2007 ; Badie, Smouts, 1999 ; Smouts, 1998.

[358] Si le statut de fonctionnaire européen a considérablement évolué depuis le début de nos travaux, nous avons recours ici à ce terme pour désigner de façon englobante l'ensemble des personnels affectés dans les service de la Commission, qu'ils soient titulaires ou contractuels.

décision, mais plutôt à évaluer et rendre compte quantitativement des enjeux de la politique et des actions menées ou à mener. À cet égard, les enseignements de nos observations sur le terrain sont édifiants. La France a recours à des experts pour préparer la rédaction de sa stratégie de prévention des risques dans les pays en développement. À la différence de la forme qu'une telle étude prendrait au niveau communautaire, elle prend la forme, au niveau national français, d'un relevé des actions passées – pas toujours exhaustif – et d'une série de propositions de formulation de la stratégie à venir. Au niveau communautaire, l'évaluation par les experts est indissociable d'un contrat d'objectifs préalablement élaboré et s'effectue à tous les stades de la mise en œuvre de la politique. Cette culture de l'évaluation alimente les jeux de pouvoirs, tant les experts sont au cœur « *des conflits de légitimité entre acteurs communautaires* ». La présence des experts dans les couloirs de la Commission et dans les arcanes du pouvoir communautaire est fortement lié au développement de la contractualisation évoqué précédemment. Alliés de la Commission, les experts fournissent des éléments de langage et des justifications à la Commission qui trouve ainsi les outils nécessaires à la légitimation de son action, et de sa poursuite. Le recours à l'expertise est souvent considéré comme une « *solution pratique, ajustée aux contraintes de l'univers administratif communautaire* », et comme « *un moyen a-politique* » de légitimation de l'action (Robert, 2003 : 58).

Au-delà de ces aspects pratiques de l'évaluation, le recours aux experts alimente également les conflits potentiels ou latents entre les États membres et la Commission. En utilisant le savoir et le savoir-faire des experts, cette dernière place ses correspondants nationaux au même niveau que les experts. Les États membres se transforment alors en groupes d'intérêts, ou groupes de pression. Si nous approfondissons la question d'un point de vue théorique, l'expertise accroît l'assimilation sociale et l'intégration politique (Deutsch, 1967). De plus, elle concourt à la disparition progressive de l'influence des généralistes au profit des experts (Lequesne, Smith, 1997). La facilité d'accès à l'expertise (Lequesne, 1996) conforte la théorie de Majone et Muller, qui relient l'expertise au choix de la Commission d'intervenir par la voie réglementaire, et à l'élaboration des directives communautaires dont la forme juridique rend elle-même nécessaire la mobilisation d'expertises techniques (Majone, 1996 ; Muller, 1994). La Commission doit s'assurer de la

pertinence des choix publics afin d'améliorer l'efficacité des politiques, ce qui accroît l'emprise de la science sur l'action politique et le débat public (Andersen et Aliassen, 1996 ; Lequesne et Rivaud, 2001 ; Saurugger, 2002 ; Scharpf, 1999). Vue sous cet angle, la technicisation apparaît comme un moyen pour la Commission d'imposer son agenda. Il s'agit là également d'un trait caractéristique de la culture managériale de la Commission (Dimier, 2003). De cette manière, la Communauté européenne entendrait mieux « *connaître la volonté générale et surtout la distinguer de la volonté particulière pour réussir à gouverner* »[359]. Les communications de la Commission en sont une illustration intéressante, en ce que la structure du texte lui octroie une importance cognitive et normative, mais aussi juridique : ils posent des objectifs, énoncent des principes pour l'action publique. M. Foucault puis M. Delmas-Marty voient dans la norme un lien avec le concept de discipline : « *étrangères au discours juridique de la loi, de la règle entendue comme effet de la volonté souveraine, elles définissent un code de la normalisation* ». Ce code établi par la Commission européenne confère à cette dernière le rôle d'entrepreneur de politiques publiques, puisque c'est elle qui a l'initiative de la norme, qui en influence la décision finale, et qui va l'appliquer. La Commission cherche ainsi à mettre en pratique le vieil adage « décider c'est exercer du pouvoir ». Cependant, la Commission entend favoriser un compromis et faire en sorte que les États membres s'entendent pour « *se mettre d'accord sur le plus petit dénominateur commun* » (Goulard, 2000) qui leur évite un abandon de souveraineté. « *Alliage complexe entre compromis culturel et culture politique du compromis* » (Abélès, 1997)[360], la stratégie de la Commission européenne est-elle pour autant neutre, dépolitisée ?

Dépolitisation du développement ?

La culture du compromis mise en avant par la Commission ne peut effacer les potentiels conflits de cultures politiques entre les États membres et elle (Lacroix, Coman, 2007). Les intérêts allemands et français, par exemple, sont a priori de ne pas

[359] Extrait de l'article de Rousseau sur le lien entre la souveraineté et la liberté, intitulé « Économie politique » et publié dans *l'Encyclopédie* de Diderot et d'Alembert en 1755. Cet article est généralement connu aujourd'hui sous le titre de *Discours sur l'économie politique*.

[360] Voir aussi, sur la Commission, Abélès, Bellier, 1996.

encourager une plus grande intégration (Goulard, 2000). Ces « *tensions créatrices* » (Offner, 2006 : 41) illustrent l'essentiel des relations entre les États membres et la Communauté européenne, et posent la question de la nature réelle de la politique de coopération au développement de la Communauté européenne : « *et si l'originalité du gouvernement de l'Europe résidait dans la tension entre ces deux principes, supranationalité et intergouvernementalité* » (Quermonne, in Muller et Quermonne, 1995) ? D'un côté, la supranationalité impliquerait un mouvement de dépolitisation sur le fond, mais la persistance du rôle et la constance du poids des États membres impliquerait une « repolitisation », sur la forme. Sur un plan théorique, la politisation connaît plusieurs formes (Jobert, 1985). Deux axes nous semblent pertinent pour analyser leur mode de formation : la recherche du pair, et la différenciation solutive. Comme la recherche du pair, la logique de différenciation vient en effet tempérer la logique de domination : les stratégies sociales présentent une image de la société comme un continuum hiérarchique et non comme une structure bipolaire. « *La compétition et les conflits sociaux sont alors organisés selon des axes multiples, et la préoccupation de chaque strate sera de maintenir sa position face aux pressions de son concurrent le plus proche* » (Jobert, 1985 : 677). La Communauté européenne, organisation supranationale, connaît une structure particulièrement hiérarchisée. Le développement est du ressort des États membres et de la Communauté européenne mais répond à des instruments non hiérarchiques. Donc, cela entretient l'illusion que chacun maintient sa « *position face aux pressions du concurrent le plus proche* ». Nous trouvons dans ce détour théorique une explication du mécanisme de réception des politiques communautaires au niveau national. J.-L. Quermonne, en 1994[361], faisait le constat de la victoire de la technocratie, au détriment du projet politique qui a initialement motivé la construction européenne. Il invite à donner « *quelque relief à un problème dont les données n'ont que trop supporté les contraintes de la technicité* ». L'Union européenne doit, après Maastricht, résoudre beaucoup de problèmes concrets liés à sa construction et trouver des compromis pour dégager le sens politique de ses actions. Loin de la « *part de rêve* » dont Quermonne parle, des compromis émergent peu à peu en matière de coopération au développement et contribuent à renforcer le

361

référentiel communautaire. Dans cette quête de légitimité politique, la Commission utilise ses atouts pour redistribuer les cartes de la coopération au développement au niveau européen. Le référentiel cognitif qu'elle a mis en place ne modifie pas l'action publique en profondeur, mais le référentiel normatif influence un processus de transformation des relations entre États membres et Communauté européenne. De la même manière qu'elle a utilisé l'expertise pour conforter le processus de standardisation de la coopération au développement, la Commission a bien compris qu'il n'y avait pas de coopération internationale sans « *le soutien politique des citoyens qui la financent* » (Severino, Charnoz, 2003). Ainsi, elle communique auprès du grand public et tente d'imprimer une double approche « *par le haut* » en multipliant les outils de communication à destination de l'opinion publique (campagnes d'information ; Journées européennes du développement), mais aussi « *par le bas* », en l'incitant à participer au processus de prise de décision (Consultations publiques, sondages Eurobaromètre) et, ainsi, à se sentir concernée[362]. Cette démarche contribue à la consolidation d'un espace européen de la coopération au développement. En outre, cette démarche participe à la construction du récit européen de la politique de coopération au développement, et au renouvellement de l'objet politique de la coopération au développement : il se situe désormais sur la relation entre la Communauté européenne et les États membres.

La Communauté européenne utilise « *l'arme économique comme instrument de puissance* » (Devin, 2007 : 75) et pour promouvoir la « *convergence des idées* » (Magnette, 2003 : 44). Dans ce processus apparaît progressivement une volonté d'harmonisation des cadres cognitifs et normatifs européens, pour laquelle les institutions ont un rôle majeur. Elles apparaissent comme de réels médiateurs, au sens de Muller. De même, la question de l'arme économique fait ressurgir celle de la

[362] Bien que le public visé soit large, le sentiment d'être concerné est inégal (des études sur les consultations publiques et l'opinion publique ont été réalisées, notamment par Boussaguer, …). Pour Brüne, la « *juxtaposition entre un idéalisme fondé éthiquement sur un "consensus des nobles sentiments" et de faibles connaissances des procédures caractérise aujourd'hui encore la structuration des opinions publiques européennes sur la relation de l'Union européenne aux pays du Sud* » (Brüne, in Helly, Petiteville, 2005 : 187).

conception des normes internationales au sein de la Communauté européenne[363]. Tout cela nous rapproche plus des théories fonctionnalistes que des néo-fonctionnalistes. Comme Jacquet le souligne, « *l'aide publique au développement [...] souffre d'être cantonnée à une logique technocratique contradictoire avec sa nature inévitablement politique* » (Jacquet, 2006 : 953). Cette « tradition » technocratique ne va pas connaître de revers sous la coupe communautaire, bien au contraire, puisque les facteurs d'harmonisation mis en place par la Communauté européenne semblent bien aller dans le sens de plus de normes, plus de procédures, et plus de techniques, au détriment de stratégies proprement politiques concernant le développement des pays du Sud. Néanmoins, les relations de pouvoir entre les États membres et la Commission redeviennent problématiques, et une lecture de ces évolutions sous l'angle de la gouvernance et des rapports de force nous permettrait de mettre en évidence le déplacement de l'objet de cette politique publique communautaire.

B. La mise en œuvre, ou la réapparition des jeux de pouvoir.

Une modification des rapports de force au sein du processus européen de prise de décision s'amorce progressivement. En son sein, nous observons un ajustement des stratégies nationales en fonction des nouvelles règles et cadres cognitifs édictés par la Communauté européenne. En effet, de quelle marge de manœuvre disposent désormais les États membres, qui font finalement aussi partie des destinataires de la politique communautaire de coopération au développement ? D'après Leavitt, la décision finale revient à celui à qui on propose le changement : « *c'est au « changé » de décider* »[364]. Dans ces conditions, qu'est-ce qui détermine et conditionne l'acceptation de ce changement par la France, par exemple ? En quoi et pourquoi transforme-t-elle son cadre de références en matière de coopération au développement ? Après avoir analysé

[363] D'après Laïdi, s'opposent deux conceptions de la régulation (et de la norme) internationale : « *l'une, américaine, privilégiant l'intérêt du consommateur ; l'autre, européenne, prenant en compte les intérêts de tous les acteurs du marché* ». (Laïdi, 2005 : 35)

[364] voir Leavitt, HJ (1973). *Psychologie des fonctions de direction dans l'entreprise*, Paris, Hommes et techniques, cité par Bernoux, 1985 : 158

la phase et le processus d'élaboration de la politique publique, nous choisissons de mener cette étude dans le cadre de sa mise en œuvre, qui fait réapparaître les jeux de pouvoir que la Commission semblait jusque là, sinon contenir, du moins contourner. Considérant avec Bernoux que « *la ressource du pouvoir est donc cette marge de liberté des individus ou des groupes les uns vis-à-vis des autres* », il apparaît en effet une « *possibilité qu'a l'individu de refuser ou de négocier ce que l'autre demande, ou de chercher à obtenir quelque chose de lui, ou encore de lui faire payer cher cette demande* » (Bernoux, 1985 : 152). L'analyse stratégique met en avant le fait que l'interaction est limitée au fait « *que tout changement d'une partie doit faire intervenir un changement dans une autre partie* » (Bernoux, 1985 : 155). Ce changement réciproque intervient-il ? Si oui, quelle forme prend-il ? En somme, les États se soumettent-ils aux nouveaux cadres édictés par la Communauté européenne par obligation de consentement ou parce qu'ils sont contraints par nécessité ? Plus encore, les États se soumettent-ils à la Communauté européenne parce qu'ils espèrent s'en servir ? Nous avons ici la possibilité de situer les réactions des États membres, et en l'occurrence de la France et de l'Allemagne, respectivement parmi les thèses volontaristes, objectivistes et utilitaristes, ce qui nous permet de faire émerger les raisons de cet alignement sur le référentiel communautaire.

Dans cette optique, l'acceptation par la France du modèle proposé par la Communauté européenne pourrait être expliqué par la perspective de maximiser ses intérêts. Citant Shipan, Huber et Pfahler (2001), Balme et Brouard (2005) expliquent comment les acteurs politiques, « *optimisateurs rationnels* », veulent diminuer leurs coûts de transaction. Ils formulent alors des hypothèses quant à l'augmentation des conflits d'intérêts : plus ils augmentent, notamment en situation de *divided governement*, plus l'encadrement légal augmente. Nous pouvons apparenter la relation entre la Communauté européenne et les États membres à une situation de *divided governement*, puisque, synonyme de cohabitation, cette situation fait référence à un partage du pouvoir entre des acteurs peu habitués et peu enclins naturellement à l'exercice partagé du pouvoir. Dans certains cas, « *l'Union européenne tend à imposer aux acteurs nationaux une convergence de leurs politiques publiques nationales par le*

biais de normes »[365] (Lequesne, in Smouts, 1998). Ici, au contraire, la Communauté européenne n'impose pas, puisqu'elle n'en a pas les moyens. Cependant, elle suggère, elle propose, elle incite, en utilisant les outils à sa disposition, tous faisant partie du *soft law*. C'est ici le nœud de notre problématique initiale que nous tentons de desserrer : partant de l'hypothèse d'une européanisation en douceur, la complexité avérée du processus d'élaboration des cadres cognitifs communautaires de coopération au développement, combinée à une grande rationalisation de ces mêmes cadres cognitifs, nous conduit à envisager les jeux de pouvoir comme moteur et la coopération au développement comme prétexte de l'action publique communautaire. Ce déplacement de l'objet modifie les rapports de force, et place l'État en situation d'accepter plus facilement le référentiel communautaire (1), ce qui nous amène à reconsidérer le processus de transfert sous l'angle de l'apprentissage (2).

1. Politisation des rapports États membres / Communauté européenne.

Au sens des acteurs et des institutions communautaires, l'efficacité passe par une meilleure coordination des actions et des acteurs. C'est du moins ce qui a été mis en avant lors de la réforme stratégique de la coopération extérieure de la Communauté[366], et cela constitue un tournant dans notre analyse de la politique communautaire de coopération au développement. La problématique s'élargit dès lors puisqu'il s'agit de réorganiser le système d'acteurs. Sur un plan institutionnel, l'efficacité connaît une définition spécifique au niveau communautaire, et elle a un impact fort en termes de jeux de pouvoir, la Commission se plaçant au centre de l'échiquier et du jeu politiques des acteurs, en coordonnant leurs interventions.

L'efficacité comme témoin ou vecteur d'un changement des rapports de force ?

Nous avons étudié le sens de l'efficacité de l'aide dans un chapitre précédent, et en avons conclu une utilisation différente dans les organisations internationales classiques et au sein de la Communauté européenne. Pour résumer, l'efficacité au sens

[365] Lequesne, dans Smouts, 1998, p. 126.
[366] Voir chapitre 2.

admis par la communauté internationale fait la différence entre l'utilisation efficace de l'aide et l'octroi efficace de l'aide (voir chapitre 2). Elle est au cœur d'une nouvelle dynamique pour garantir une meilleure répartition de l'aide publique au développement, et optimiser la répartition sectorielle des interventions européennes dans les pays du Sud. Ici, le concept et la question de l'efficacité du développement réapparaissent sous un jour spécifique. L'efficacité au sens de la Commission ne pose que la question de l'octroi de l'aide, et invite à repenser son fonctionnement, et donc les relations entre les bailleurs de fonds européens. La Commission européenne accorde une signification nouvelle à l'efficacité, qui vise désormais à améliorer la coordination de la mise en œuvre de l'aide publique au développement. Ainsi, elle s'arroge le rôle de pivot de la coopération au développement. Dans la définition institutionnelle et administrative que donne la Commission de l'efficacité, ce sont les relations entre les États membres et elle qui sont l'objet de l'action publique. Il s'agit là d'une interprétation spécifique du sens théorique de l'efficacité. Comme Molenaers et Nijs l'expliquent, l'efficacité de l'aide peut recouvrir des réalités bien différentes quand il s'agit de passer de la théorie à la pratique (Molenaers, Nijs, 2009). Poser la question du développement en terme d'efficacité revient ainsi en partie, pour la Commission, à suggérer une réorganisation tant institutionnelle qu'administrative. Une Direction au sein de la DG Développement est en effet consacrée à l'efficacité, c'est-à-dire aux relations entre les États membres et la Communauté.

Si l'efficacité au sens communautaire constitue notre point d'entrée pour analyser plus avant la dynamique de pouvoir entre les États membres et la Commission européenne, les relations interindividuelles demeurent indispensables pour la prise en compte des logiques d'appropriation et d'adaptation à l'œuvre ici. Dans ce contexte, l'approche néo-institutionnaliste permet de comprendre le comportement des acteurs, perçus comme stratégiques, et visant à obtenir un bénéfice maximal de son action (comportement humain : instrumental et calculateur). Les institutions ont, dans ce processus, un rôle stratégique. L'analyse en termes d'« *usages* » (Jacquot, Woll, 2003) permet de porter un regard sur les « *pratiques et interactions politiques qui s'ajustent et se redéfinissent en s'emparant / se saisissant de l'Union européenne comme un ensemble d'opportunités, qu'elles soient institutionnelles, idéologiques, politiques ou organisationnelles* ». Ces interactions se développent principalement à cause d'allers-

retours incessants des acteurs entre les niveaux européens et nationaux de décision. L'objectif est de se placer à un niveau micro afin d'étudier les interactions individuelles entre les niveaux d'action européen et national. Plus précisément, c'est « *l'usage politique* » que nous aspirons à décrypter, puisqu'il « *décrit la médiation faite par un acteur pour transformer une ressource matérielle ou immatérielle fournie par les institutions européennes en une action politique* » (ibid.). Pour ce faire, notre analyse se base à la fois sur des éléments immatériels comme des discours, des idées, l'espace public, et des éléments matériels fournis par les institutions comme les instruments juridiques, politiques ou de financement. Notre démarche s'inspirant de cette théorie, nous souhaitons ici montrer en quoi les acteurs communautaires utilisent ces interactions et les ressources disponibles auprès des États membres à des fins stratégiques, cognitives ou encore légitimantes[367]. C'est particulièrement le troisième type d'usages qui nous intéresse puisque les acteurs communautaires y ont manifestement recours. Contrairement à l'étude qui a été menée par exemple par Yves Delazay et Brian Garth (2002), nous remarquons que ce sont bien les stratégies individuelles qui interviennent dans les relations quotidiennes entre la Communauté européenne et les États membres. Les positions nationales exprimées en dehors du contexte domestique se fondent bien sûr sur des stratégies élaborées et validées au préalable. Mais la défense de ces positions nationales se fait de manière souvent individuelle, par des agents qui tiennent un discours plus ou moins convaincant en fonction des postures idéologiques qu'ils adoptent au niveau personnel. À ces considérations personnelles et individuelles s'ajoutent une logique réticulaire à laquelle peut se prêter l'agent au cours des négociations, de manière conjoncturelle, afin de maximiser ses intérêts. Dans ce cas, l'agent module son discours en fonction de celui de ses alliés au sein du réseau informel qui s'est ponctuellement créé.

Pour saisir le passage de dynamiques individuelles à une dynamique plus globale d'appropriation[368], nous devons revenir à la logique de diffusion des cadres cognitifs communautaires. Pour comprendre les logiques de l'action collective et l'émergence d'une logique commune dans ce contexte, l'étude menée par Charles Tilly (*in*

[367] Ce sont trois usages identifiés par Jacquot, Woll, 2003.
[368] Ce que les Policy networks, par exemple, proposent d'analyser.

Birnbaum, Leca, 1991[1986]) présente le processus de mobilisation sous l'angle d'un modèle cumulatif : se présentent d'abord « *des individus épars* », puis « *une partie de ces individus s'intègrent à un cadre commun »,* et, enfin, émergent « u*ne conscience et une action communes, sauf pour les individus qui se tiennent à l'écart* ». C'est ce mécanisme que nous observons dans le cas qui nous intéresse. En effet, dans un premier temps, un petit nombre d'individus épars sont porteurs des cadres et valeurs européens de la coopération au développement. Il peut s'agir d'agents de la Commission en poste dans les administrations nationales, ou l'inverse. Ces individus épars sont des vecteurs de culture politique et des cadres cognitifs élaborés au niveau communautaire. C'est pourquoi, par exemple, le placement des Experts Nationaux Détachés (END) est si important aux yeux du Ministère des Affaires étrangères et européennes, et s'inscrit dans une logique de renforcement de la présence française au sein de l'Union européenne. Ils sont en « *capacité administrative et politique* » (Börzel, 2003) d'apporter une certaine influence sur la structure européenne. Dans un deuxième temps, l'ensemble de ces individus s'intègre à un cadre commun, en adoptant et en décidant, individuellement, d'appliquer les décisions communautaires. Il s'agit par exemple d'agents des institutions communautaires et d'agents des administrations nationales qui se retrouvent pour discuter des décisions qui sont en voie d'adoption. Ces réunions informelles, spontanées ou provoquées, initiées par la Commission ou par les États membres eux-mêmes, sont des espaces de diffusion des cadres cognitifs, au sein desquels seront échangés propositions et points de vue sur les évolutions de la politique communautaire, ses derniers instruments, etc. Dans un troisième temps, les actions communes prennent forme, tout en se superposant à des valeurs, à des objectifs, et peut-être à une identité partagés. L'exemple ici le plus pertinent serait sans doute celui d'agents nationaux qui intègrent le discours communautaire en le reprenant à leur compte, et en en faisant le socle de la stratégie nationale. Ce modèle dit cumulatif nous permet de mieux comprendre la manière dont les transferts institutionnels ou encore dont l'apprentissage institutionnel peuvent se faire, progressivement[369].

[369] Nous reviendrons plus longuement et de manière plus approfondie sur la logique d'apprentissage et le transfert opéré dans les paragraphes suivants, en essayant de saisir le sens de ces processus au regard de l'intégration européenne.

Déplacement de l'objet sur le terrain de la gouvernance et des conflits d'intérêts.

La Commission semble avoir intégré les recettes d'action collective élaborées ou suggérées par certains auteurs, comme Tilly : « *dans l'idéal, il serait avantageux de former des modèles qui, à partir de la structure des rapports sociaux caractérisant un ensemble d'acteurs, dresseraient l'inventaire des moyens d'action ouverts aux individus et aux collectivités et analyseraient surtout l'action réciproque stratégique* » (Tilly, in Birnbaum, Leca, 1991 [1986] : 232). Dans le cas présent, l'effectivité de ce processus valide le changement de rapports de force qui s'opère progressivement entre la Communauté européenne et les États membres. Il faut sans doute y voir un lien avec la volonté communautaire de « *décentrer le champ de la puissance vers des domaines civils et sociétaux* » (Laïdi, 2005 : 25). D'après Laïdi, l'attractivité serait la modalité principale du *soft power*. La frontière entre *soft* et *hard power* serait formée, non pas par le recours à la force, mais par le passage de l'attractivité à la coercition. Ce dernier démontre ainsi que « *l'attractivité* » que l'Europe suscite, est indissociable des rapports de force, et donc de la question du pouvoir potentiel de la Communauté sur les États membres. Ici, la relation de pouvoir semble être réciproque, et bénéficier d'un mouvement de balancier qui ne permet pas de rompre le lien.

Les gouvernements des États membres peuvent considérer les politiques européennes comme une opportunité plus que comme une pression d'adaptation (Cowles, Caporaso, Risse, 2000). Héritier and Knill (*in* Héritier, Kerver et alii, 2001)[370] ont montré que les politiques européennes pouvaient susciter des changements et réformes internes aux États membres sans qu'il y ait de pression d'adaptation. Dès lors, la question de la diffusion, de la réception, de l'adaptation des cadres cognitifs se pose non seulement en termes de rapports de pouvoir, mais aussi en termes de mode de gouvernance. Avec la typologie de Saurugger et Surel, il s'agit en effet de comprendre quels mécanismes de coordination existent entre différents centres de décision, et quelle importance y est accordée à la délibération. Ainsi, les modes de gouvernance sont qualifiés de hiérarchiques, non-hiérarchiques ou hétérarchiques (Saurugger, Surel,

[370] Voir aussi une étude de la mise en œuvre de la directive sur les déchets Royaume-Uni (Haverland, 2000. « National adaptation to European integration: The importance of institutional veto points », *Journal of Public Policy*, vol. 20, n°1, 83-103.)

2006 : 199)[371]. C'est, d'une autre manière, ce que soutenaient Balme et Chabanet, pour qui l'Union européenne correspondait à « *un mode de production normative et d'allocation des valeurs par lequel se définit l'autorité politique. Elle implique la formation de politiques publiques et différents modes de légitimation – délibératifs, procéduraux, normatifs et communicationnels […] La gouvernance se distingue du gouvernement en ce qu'elle caractérise les relations entre un ensemble d'institutions et d'acteurs, publics et privés, plus que l'activité d'un organe centralisant l'autorité exécutive* » (Balme, Chabanet, 2002 : 108). De ce point de vue, la gouvernance caractérise le mieux l'agencement des modes de fonctionnement au sein de l'Union européenne.

Pour comprendre ces relations complexes quant à la gouvernance de la Communauté européenne, le triangle institutionnel exprime et reflète au mieux ces points de désaccord ou de friction. Ainsi, les relations entre la Commission, le Conseil et le Parlement illustrent, d'après les administrateurs rencontrés, les conflits d'intérêts qui subsistent dans le processus de prise de décision européen. L'agenda du Conseil est instrumentalisé par le monopole du droit d'initiative de la Commission, notamment par la construction d'alliances, avec des intérêts publics et privés, pour être soutenue face aux États membres. Le Parlement européen tente de faire pression sur l'agenda et les décisions du Conseil, par exemple sur la question du FED et de sa budgétisation. Aux yeux de la France (Sénat, 2007), le FED connaît « *une place à part dans la politique extérieure de l'Union* », représentant une « *logique intergouvernementale* », mais aussi des « *ressources importantes et une démarche partenariale* ». Néanmoins, c'est un instrument critiqué qui appelle à une « *modernisation indispensable* ». Rappelant le « *fort soutien de la France* », le rapport du Sénat fait également état de critiques vis-à-vis tant de son « *opacité de fonctionnement* » que de « *l'inefficacité des actions qu'il finançait sur le terrain* » (Séant, 2007 : 11). Les débats engagés sur la réforme du FED concernent à la fois le fonctionnement du comité du FED et la coordination entre les bailleurs. À ce niveau, la France se dit « *très réservée* » face à la réforme du comité du

[371] Voir aussi : Neyze, J (2002). « Politische Herrschaft in nicht-hierarchischen Mehrebenensystemen », *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, n°1, 9-74 ; Risse, Thomas (2004). « Global Governance and communicative action », *Government and Opposition*, vol. 39, n°2 ; Le Galès, Patrick (1999). « Régulation, gouvernance et territoire », dans Commaille, Jacques ; Jobert, Bruno (1999). *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris, LGDJ.

FED qui viserait à abandonner un examen projet par projet. Chaque États membres doit, selon ce rapport, conserver un « *droit d'évocation, à son initiative, de tel ou tel projet particulier* », et la fonction d'évaluation du comité doit être renforcée afin « *d'assurer un pilotage certes stratégique, mais aussi fondé sur les résultats* ». Sur le deuxième débat, le rapport invite à accroître la programmation conjointe ainsi qu'à l'organisation d'une division du travail sur place. De ce rapport ressort certes une grande acceptation des réformes en cours par la France. En revanche, aucune mention n'est faite concernant la question de la budgétisation du FED. Dès 2004, dans son mémorandum, la France reconnaît le besoin « *d'harmonisation des procédures et du dispositif »* européen dans le cadre des accords ACP-UE ; néanmoins, elle évoque la question de la budgétisation du FED comme une « *prochaine étape vers la modernisation et la pérennisation de l'aide en faveur des ACP* ». Les acteurs français interrogés ne semblent pas particulièrement enclins à apporter une réponse claire à ce sujet. Le financement intergouvernemental du FED semble être un principe acquis, auquel les États membres sont attachés. D'un autre côté, les acteurs du Parlement européen mettent en avant la grande résistance dont font preuve les États membres sur ces questions. Ici, le Parlement constitue le meilleur allié de la Commission, qui était à l'initiative d'un débat sur ce sujet, et ce, bien que leurs objectifs et intérêts soient différents. La Commission souhaite renforcer l'intégration, et pour ce faire, intégrer le FED au budget communautaire est la voie la plus efficace. Le Parlement souhaite renforcer la transparence du mode d'allocation des ressources du FED, et l'intégrer au budget accroît son rôle de contrôle.

Par ailleurs, la Commission instrumentalise l'apparente volatilité des stratégies nationales. Une telle assertion appelle une démarche compréhensive et analytique. En effet, l'ambiguïté du processus de prise de décision européen réside dans la question du temps politique accordé aux uns et aux autres, qui n'est pas proportionnel à une hiérarchie supposée ou prétendue des acteurs ou des pouvoirs. Dans la place qui leur est respectivement accordée, la Commission représente la longévité, la continuité, alors que les États membres réunis en Conseil peuvent représenter un manque de cohérence, une réaction conjoncturelle et réactive. Les cadres d'alliances et le système d'acteurs se révèlent ainsi flexibles, en mouvement, et manquent parfois de permanence. Dans ce domaine, les lignes directrices de défense des intérêts des uns et des autres semblent aussi bien floues que pragmatiques, voire opportunistes et utilitaristes. Comme nous

l'avons vu avec le Parlement, la Commission et le Conseil au sujet de la budgétisation du FED, les stratégies mises en œuvre sont très conjoncturelles. Les lignes bougent ainsi facilement, au gré des intérêts en jeu pour le sujet discuté. Les stratégies des États membres ne sont « *pas les mêmes dans toutes les institutions ou organisation où ils les défendent. Les positions sont faites en fonction d'un contexte spécifique et d'un objectif à un moment précis* »[372]. Parfois, les États membres ressentent une certaine confusion des genres : cette politique communautaire n'est pas commune, et ressemble pourtant fortement à une politique intégrée : dans la manière dont ils interviennent dans le processus de prise de décision, mais aussi dans la manière dont ils font références au cadre cognitif communautaire, qu'ils semblent avoir parfaitement intégré eux-mêmes. Pendant nos observations et entretiens auprès des acteurs du MAEE, de mai à septembre 2008, nous avons ainsi constaté une référence constante et non critique au *Code de conduite*, qui pourrait par ailleurs sembler problématique, au vu des modifications des actions nationales qu'il implique.

Ainsi, l'imbrication de différents niveaux d'action publique comporte des implications sur les pratiques, concernant la pluralité et la diversité des acteurs et de leurs intérêts, concernant la gestion multi-niveaux de la politique, concernant l'allocation des ressources. Cela représente-t-il un frein ou un moteur pour l'intégration européenne ? Si d'autres modes de gouvernance ont été éprouvés, à la fois dans le domaine du développement (la coordination opérationnelle), et dans d'autres secteurs d'action publique (la méthode ouverte de coordination), les modes de gouvernance dans le domaine de la coopération au développement demeurent *soft*, mais comportent des effets positifs sur l'intégration, notamment sur le plan du transfert institutionnel.

2. *L'apprentissage et le transfert politique : contre les conflits d'intérêts, pour l'européanisation ?*

La politique de coopération au développement et les conflits d'intérêts qu'elle suscite sont utilisés par l'Union européenne aux fins de renforcer l'intégration

[372] Entretien avec une chef de bureau de la DGCID au MAEE, juillet 2008. F. Benhabylès-Foeth.

européenne. Cela contredit partiellement l'assertion de Paul Magnette selon qui « *l'intégration s'est toujours arrêtée où commençaient les conflits d'intérêts* » (Magnette, 2003 : 18). Contrairement à ce qui est suggéré ici, dans le cas que nous étudions, l'intégration semble être renforcée, l'Union européenne contournant les conflits d'intérêts au profit de la construction d'une politique communautaire autonome. L'idée générale défendue ici concerne la manière dont la Communauté européenne répond à la contestation (même passive) de son action. En étudiant les jeux de pouvoir qui animent les relations entre la Communauté européenne et les États membres dans le domaine de la coopération au développement, nous avons précédemment expliqué l'importance et la place de la complémentarité des actions européennes dans le processus de renforcement de la politique et des acteurs communautaires. Nous nous attacherons ainsi ici à vérifier cette complémentarité (qui passe par des actions de concertation et de coordination) des actions communautaires et nationales en posant la question sous l'angle du transfert institutionnel. Ainsi, pour envisager les effets du renforcement de la politique et des acteurs communautaires de la coopération au développement, nous avons choisi de nous attacher à l'étude de la réception de ces cadres d'action publique renouvelés. Pour ce faire, il nous a semblé opportun d'en dégager trois principales conséquences. D'une part, il existe des conséquences sur la coopération au développement en soi : l'objet de la politique, le problème et sa formulation ont évolué. D'autre part, des effets se font sentir sur les États partenaires destinataires de l'aide, qui modifient leur manière de penser et de faire le développement. Enfin, des effets notoires ont été observés en termes de gouvernance de l'action publique européenne : si l'action des États membres semble évoluer en fonction des cadres européens, les relations entre les États membres et la Communauté européenne s'en trouvent également modifiées dans le sens d'un renforcement des pouvoirs de l'organisation supranationale.

Quelle acceptation domestique de la politique communautaire de coopération au développement ?

Une succincte comparaison avec d'autres domaines ou d'autres méthodes éclaire notre analyse de l'acceptation de nouvelles règles par les États membres. La Méthode

ouverte de coordination (MOC) a été introduite par le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, qui intègre la MOC dans le plan de mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne, visant à renforcer la société de la connaissance, de l'information et de la communication en Europe. La MOC apparaît dès lors comme le fruit d'un consensus, atteint à travers un « *common assessment of the economic situation ; agreement on the appropriate economic policy responses ; acceptance of peer pressure* ». À l'origine, il s'agit de reconnaître la nécessité d'un changement des méthodes de gouvernance économique au sein de l'UE. La méthode est ouverte parce qu'elle permet un libre choix des États membres de s'impliquer ou non dans ce processus consensuel. Cette méthode implique l'institutionnalisation du benchmarking dans les domaines concernés. Elle s'applique à la société de l'information, la recherche, la politique d'entreprise, la politique sociale, l'éducation, l'élargissement, la politique de retraites. Lebessis et Paterson étudient les modes de gouvernance et identifient un paradigme de l'apprentissage collectif pour une nouvelle compréhension du contrôle et de la responsabilité dans la gouvernance européenne. Selon eux, les États membres « *font face à des problèmes génériques dans des contextes spécifiques* », et dans ces contextes spécifiques se cachent les composantes structurelles des problèmes (Lebessis, Paterson, *in* De Schutter, Lebessis, Paterson, 2001). Selon Dehousse et Tulmets, la MOC introduit également une logique de transfert horizontal, et plus seulement vertical (Dehousse, 2004 ; Tulmets, 2006 : 174). Ces modes de pilotages non hiérarchiques de l'action publique passent par la communication et la concertation. Hodson et Maher suggèrent que le recours à la MOC peut mener à un transfert de compétences vers l'Union européenne (Hodson et Maher, 2001). D'après nos observations, le degré d'acceptation et l'effectivité du transfert de cadres cognitifs communautaires à l'échelle nationale dépendent de trois facteurs.

D'une part, ils sont tributaires du domaine d'intervention de la politique publique. Ce domaine implique en effet des combinaisons d'acteurs différenciés, mais aussi des degrés de souveraineté et/ou d'autonomie dans l'action divers selon les acteurs. En cela, le domaine du développement implique un grand nombre d'acteurs, ce qui rend les États membres accoutumés à interagir avec d'autres acteurs, et donc sensibilisés en amont à la logique de compromis. Cependant, le domaine du développement est traditionnellement lié aux affaires étrangères pour les États membres, donc à une fonction régalienne de

l'État. L'orienter progressivement vers une conception plus économique et commerciale fait partie de la stratégie de la Commission pour limiter ou réduire l'intérêt des États membres pour ce domaine d'action.

D'autre part, l'acceptation et le transfert sont liés à l'identité et à la culture politique d'un État, à leur degré de compatibilité vis-à-vis de celles de la Communauté européenne, mais aussi à leur degré de flexibilité et d'adaptation. À ce niveau là, la comparaison entre l'Allemagne et la France est particulièrement signifiante. L'Allemagne, dont la culture politique est pragmatique et ouverte au changement, contraste avec la France, dont l'identité politique sur la scène internationale, et particulièrement en ce qui concerne ses relations avec les pays en développement, est fortement marquée, et peu encline à la flexibilité. Les intérêts sont nombreux et historiquement ancrés, et le pré carré bien installé. Les marges d'adaptation de la France semblent a priori plus réduites que celles de l'Allemagne.

Enfin, l'acceptation et le transfert d'un cadre cognitif communautaire au niveau national dépendent des techniques employées par la Communauté européenne. En effet, les pratiques proposées par la Commission ont tendance à créer une logique d'appropriation (« *logic of appropriateness*, March et Olsen, 1989) chez les acteurs nationaux. Cette dernière se développe quand les institutions affectent le comportement des acteurs par l'internalisation de normes et le développement d'identités compatibles avec ces dernières : les acteurs s'engagent auprès de l'institution ou en tous cas, les acteurs sont convaincus de la légitimité de l'action de l'institution. Elle s'applique ici, tout comme la logique de conséquentialisme, qui affecte les opportunités et les contraintes des acteurs au sein des institutions et modifie par conséquence la répartition des pouvoirs. Avec Featherstone et Radaelli (2003 : 15), nous pensons que ces deux logiques ont chacune leur place dans le processus d'européanisation. À côté de ces éléments liés aux pratiques suggérées par l'institution communautaire, nous observons le rôle prépondérant de l'argumentation et du discours dans la transformation des préférences et la construction des normes (Radaelli, Bulmer, 2005). Les logiques discursives élaborées par la Commission ont en effet permis de faire émerger une perspective commune sur le fond à travers le *Consensus européen pour le développement*. Dans ce cas précis, ce n'est pas seulement la Commission comme groupe qui agit sur le processus d'acceptation, mais également des individus comme

Louis Michel, commissaire en charge de la coopération au développement[373].

La question du transfert institutionnel est liée à l'européanisation (Saurugger, Surel, 2006), et explique le caractère indirect de ce processus (Dolowitz, Marsh, 1994). La question de l'apprentissage qui en est à l'origine suppose deux types d'instruments et une différenciation entre « *transfert par négociation* » (ou instruments fonctionnels) et « *transfert volontaire* » (ou instruments d'apprentissage, *soft law*) (Saurugger, Surel, 2006 : 201). À la différence de la question de la gouvernance dans le domaine de l'élargissement, étudiée par Saurugger et Surel, il semble ici au contraire que les instruments volontaires prennent une place centrale dans le processus d'apprentissage entrainant le transfert. Comme nous l'avons vu, le cadre normatif mis en place par la Communauté européenne est très peu coercitif[374]. Si les instruments dits volontaires ne modifient pas nécessairement – ni directement – l'équilibre interne des politiques nationales de coopération au développement, ils propagent avec eux des valeurs, et une conception particulière du mode de gouvernance envisagé dans ce domaine. La simplification de l'architecture institutionnelle qui découle parfois de ce phénomène d'apprentissage a fait émerger ce qu'Offner nomme des « *apories de l'apprentissage institutionnel* » (Offner, 2006). En France, cela concerne par exemple les adaptations institutionnelles qu'a connu le MAEE, notamment en déplaçant le centre de décision et de mise en œuvre des stratégies de développement à l'AFD.

Européanisation en douceur ou intégration renforcée : quelle conséquence ?

En France, les signes de l'adaptation nationale au changement provoqué par la mise en place de nouveaux cadres cognitifs au niveau communautaire, sont visibles au travers de différentes réorganisations institutionnelles. Avant la réforme de 2008, la création d'un bureau des questions européennes au sein de l'ex-DGCID constituait un premier marqueur. Le MAEE a par la suite vu disparaître la Direction générale de la

[373] Nous avons précédemment évoqué le rôle de Louis Michel dans l'élaboration du *Consensus*, particulièrement quant à la portée européenne du texte, et pas seulement communautaire.

[374] Si nous excluons les règlements, qui constituent un cas spécifique concernant les aspects financiers de la politique de coopération au développement, puisqu'ils ne s'appliquent pas réellement aux relations entre la Communauté européenne et les États membres, mais qu'ils visent principalement à réglementer les perspectives financières de la Communauté européenne seulement.

coopération internationale et du développement (ex-DGCID) et apparaître la Direction générale de la mondialisation (nouvelle DGM). Cette réorganisation fait suite à la publication du livre blanc sur la politique étrangère de la France en 2008[375]. Elle se manifeste également dans les postes, comme à la Représentation permanente de la France à Bruxelles, désormais organisée en fonction des secteurs d'intervention de la Commission. À cette réorganisation interne s'ajoute un processus de révision de la répartition du travail entre les États membres sur le terrain, qui affectera inévitablement (mais indirectement) le travail et l'organisation des administrations nationales[376].

Comme nous l'avons évoqué plus haut[377], la diffusion des cadres européens ne s'arrête pas aux frontières de l'Europe. L'instrumentalisation des acteurs non européens a été précédemment mise en évidence dans notre étude de la régionalisation dans la Caraïbe. Ainsi, les États partenaires de l'Union européenne (ACP) adoptent les cadres de référence proposés par la Communauté européenne et s'en servent comme base de travail dans leurs relations bilatérales qu'ils entretiennent avec les pays européens. Il en va ainsi des méthodes de travail comme des objectifs des actions engagées dans la Caraïbe. En Haïti, les actions de coopération soutenues par le MAE sont en faveur d'une sortie de crise, alors que les trois autres pays membres de la zone de solidarité prioritaire caribéenne bénéficient de projets entrant dans le cadre plus large de l'aide au développement. En République Dominicaine, par exemple, les projets sont tournés majoritairement autour du secteur agricole, comme un programme « *d'appui institutionnel au secteur agricole dominicain* », qui établit un partenariat entre le MAE français et le secrétariat d'état dominicain à l'agriculture. De même, la collaboration avec Cuba se fait en règle générale sur les programmes de santé, qui permettent une réelle coopération. Toutes ces priorités sont élaborées en fonction des demandes des

[375] Rédigé sous la présidence d'Alain Juppé et de Louis Schweitzer.

[376] À ce jour, le seul cas officiel et pertinent à ce sujet concerne, non pas la Caraïbe, mais l'Afrique. La Grande-Bretagne et la France signent un accord de partenariat pour réorganiser leurs structures dans la région. Cela est symptomatique du degré d'influence des politiques communautaires sur les États membres. Voir sur le site du MAEE le résumé présentant cet accord http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/royaume-uni_202/france-royaume-uni_1430/presentation_3301/signature-un-partenariat-avec-ministere-britannique-du-developpement-international-02.12.09_78154.html.

[377] Voir la partie sur l'européanisation hors des frontières de l'Europe (Chapitre 2).

ACP, mais aussi des cadres de programmation de la Communauté européenne[378].

Le passage d'un rôle de coordinateur à celui de producteur de politiques publiques révèle en outre un mécanisme d'instrumentalisation de la part de la Communauté européenne. En effet, afin de mettre en place des cadres et des objectifs communs pour la coopération au développement, la Communauté instrumentalise à la fois les acteurs, les concepts et les méthodes. Ce mécanisme a au plus pour but, au moins pour effet, de renforcer l'intégration et se joue sur différents terrains : le référentiel, la gouvernance (et ses méthodes ou modalités de fonctionnement), et les acteurs. La rationalisation de l'action communautaire, tant du point de vue conceptuel qu'en termes de moyens et d'objectifs, s'accompagne d'une harmonisation des cadres cognitifs européens. S'agit-il d'un jeu à somme nulle pour les pays partenaires de la Communauté européenne, à savoir aussi bien les États membres que les destinataires de l'aide ? Pour la Communauté européenne, le jeu est plutôt à somme positive, puisqu'elle est en mesure de diffuser ses cadres cognitifs et normatifs et donc de les faire appliquer au niveau national. Dès lors, il y a européanisation des méthodes et des pratiques de travail des États membres et des pays ACP. Les décisions techniques de la Communauté ont elles aussi (et sans doute elles avant tout) un impact politique sur les États membres et leurs compétences[379], si elles ne sont pas remises en cause, connaissent désormais des limites croissantes. Cet impact est-il pour autant porteur d'un effet de convergence ou d'harmonisation des idées, des représentations et des pratiques ? Ces mécanismes ont en effet pour conséquence de concourir à la diffusion d'une conception renouvelée de la coopération au développement, mais aussi d'accroître le degré de dépendance des acteurs nationaux au cadre communautaire. La Communauté européenne harmonise ainsi progressivement la manière de penser le développement, en en renouvelant les cadres globaux d'action publique. Cependant, l'harmonisation de la manière de faire le développement ne représente pas une rupture par rapport aux pratiques existantes dans ce domaine. Le référentiel, pas forcément unifié, constitue désormais une base

[378] Dorénavant, avec la mise en œuvre du *Cadre commun de programmation pluriannuelle*, les documents prendront la même forme au niveau national et européen.

[379] Sur la question des décisions techniques / décisions politiques, voir particulièrement : PARLEMENT EUROPÉEN, Commission des affaires institutionnelles, *Document de travail sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres*, Rapporteur : Alain Lamassoure, Bruxelles, 15 mars 2001, p. 5.

commune aux politiques de coopération au développement de l'ensemble de l'Union européenne.

Dans son étude de la crise de 1962 Allison identifie la différence entre un acteur rationnel, qui répond à une stratégie, et une politique gouvernementale dont la décision est le produit de jeux et de marchandages. Il est difficile de situer la Communauté européenne dans cette typologie. En effet, il semblerait qu'elle s'apparente aux deux : son action répond à une stratégie qu'elle a préalablement construite, en fonction des jeux et marchandages informels existant. Dans ce cas, la politique gouvernementale devient un instrument pour parvenir à une stratégie. Cela pourrait répondre au schéma d'une européanisation « interactive » ou dynamique, qui postulerait une instrumentalisation de l'Europe au travers d'une analyse multidimensionnelle : comment la décision se prend, comment la stratégie se construit, comment les pratiques convergent, comment les discours s'élaborent. Tout cela s'élaborerait au niveau européen, en laissant la voie ouverte à des allers-retours verticaux et horizontaux incessants, entre les échelles européenne et nationales, mais aussi entre les niveaux nationaux eux-mêmes. L'intérêt à agir de la Commission serait ainsi de favoriser, d'encourager une cohésion européenne en matière de coopération au développement. Y contribueraient à la fois l'instrumentalisation des acteurs (gouvernementaux ou non, européens ou non) au profit d'un renforcement de la politique communautaire, mais aussi une européanisation en douceur et complexe, et l'enchevêtrement des niveaux de décisions dans un domaine d'action pluri-acteurs.

Trois dimensions de l'européanisation sur la politique étrangère nationale
Wong, *in* Hill, Smith, 2005.

Aspects of Europeanization	National foreign Policy indicators
Adaptation and Policy convergence	- increasing salience of European Political agenda - adherence to common objectives - common Policy outputs taking priority over national domaines réservés
National Projection	- state attempts to increase national influence in the world - state attempts to influence foreign policies of other member states - state uses the EU as a cover / umbrella
Identity Reconstruction	- emergence of norms among Policy-making elites - shared definitions of European and national interests.

L'intégration européenne en sortirait renforcée, sans pour autant mettre un terme aux conflits d'intérêts, qui se révèlent en être plutôt le moteur, en quelques sortes. Inhérents à la construction et à l'intégration européenne, ils confirment la place centrale de l'influence dans ce processus d'européanisation. Wong explique qu'un des effets du processus d'européanisation consiste à accroître l'influence, les opportunités et les contraintes sur les choix des États membres (Wong, in Hill, Smith, 2005). Ce processus d'européanisation que nous venons de mettre au jour fait-il pour autant partie des ressorts de la dynamique d'intégration ? Si nous nous en tenons aux théories fonctionnalistes, ce sont les institutions supranationales, perçues comme des « *entrepreneurs politiques* » avec un intérêt propre, qui constituent des vecteurs d'intégration. Lancer un tel débat mérite d'approfondir l'analyse portant sur les effets, non seulement sur la politique sur les États membres, mais aussi sur le modèle européen lui-même.

Section II. LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT COMME PRETEXTE POUR RENOUVELER LES MODES DE GOUVERNANCE.

Les modes classiques de gouvernance semblent être contournés au profit de combinaisons originales d'instruments et de stratégies, mais quelle en est la finalité ? Sylvie Goulard avance un argument qui pourrait constituer un élément de réponse. Pour elle, les intérêts allemands, qui viennent tout juste de retrouver leur souveraineté, et français, qui cherchent encore à retrouver les attributs de leur splendeur passée, n'encouragent pas une plus grande intégration (Goulard, 2000). Ces résistances nationales seraient-elles un frein au processus d'intégration ? Dans le cas de notre étude, il semble bien, au contraire, que la coopération au développement constitue un allié de la Communauté européenne en matière d'intégration et concourt ainsi au renforcement d'un processus d'intégration déguisé. Comme nous l'avons expliqué précédemment, le processus de prise de décision en matière de coopération au développement semble revêtir un caractère particulier, sinon singulier, dans la mesure où il s'agit d'un domaine à compétences partagées, qui tend pourtant à favoriser des outils traduisant un degré plus important, sinon d'intégration européenne, du moins de réception dans les logiques nationales. Alors que la politique de coopération au développement apparaît clairement comme « *une politique simple, donc supposée s'ajouter aux politiques qui demeurent essentiellement nationales* »[380], les cadres d'action mis en place progressivement traduisent une volonté, de la part de la Communauté, sinon d'encadrer, du moins de guider les actions nationales. L'étude de l'ensemble de ces mécanismes semble nous montrer alors que la Communauté, fidèle à sa dynamique constitutive des années 1950, fait « *le choix fondamental d'une méthode à intégrer sans fin les choses et les esprits* »[381]. Il paraît de ce fait pertinent de questionner le degré d'intégration réel ou ressenti de cette politique communautaire, et non commune.

Un des principaux résultats de nos analyses précédentes réside dans la mise en

[380] Parlment européen, Commission des affaires institutionnelles, *Document de travail sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres*, Rapporteur : Alain Lamassoure, Bruxelles, 15 mars 2001.

[381] Monnet, parlant de la méthode communautaire décrite par Schuman dans son discours (1951).

évidence de la nature dépolitisée de l'objet d'étude. Nous avons en effet observé un déplacement de l'objet dans la manière dont il est formulé par la Communauté européenne, puisqu'il n'est plus politisé sur le fond, mais sur la forme**.** Cette « néopolitisation » soupçonnée, non de l'action, mais des rapports entre les acteurs, est porteuse d'un questionnement sur la pression exercée par la Communauté européenne sur les États membres. Quelle forme un éventuel transfert prend-il donc ? Comment les cadres cognitifs et normatifs communautaires peuvent-ils être acceptés alors que notre politique ne répond a priori pas au principe ni au processus de l'intégration ? Existe-t-il une recette, autre que celle de Monnet et Schuman, pour la gouvernance multi-niveaux et plus encore pour l'intégration européenne ? Notre objet d'étude recouvre-t-il une réalité spécifique, au regard de la gouvernance européenne ? C'est bien ici une étude de l'intégration européenne que nous mettons en perspective par rapport à un processus d'apprentissage et de transfert de politiques publiques qui nous paraît particulièrement singulier.

A. Le processus d'intégration repensé ?

Dans le cas présent, analyser l'impact de la politique communautaire de coopération au développement sur les modes de gouvernance suppose un questionnement préalable sur le processus d'intégration. Comment mesurer le degré d'intégration d'une politique ? Combiner les approches institutionnelles, qui ont émergé en Europe, et les analyses des forces transnationales, qui proviennent des États-Unis, pourrait être un point de départ intéressant. Ces dernières apparaissent comme des indicateurs pour mesurer le degré d'intégration, puisqu'il s'agit de découvrir les principales variables pour expliquer le comportement, révéler les types de relations caractéristiques entre des unités nationales (Hoffmann, 1969). D'autres ont concentré leurs analyses sur l'étude de la régulation et des politiques publiques, en cherchant à identifier l'impact variable de l'intégration parmi les différents États et secteurs d'action publique (Wilks, 1995, 1997 ; Richardson, 1996 ; Héritier, 1999). Pour eux, l'intégration impliquerait une rationalité croissante, supposant des liens fonctionnels entre les différentes parties au processus. Pourraient ainsi être considérés comme des

indicateurs valides du degré d'intégration au niveau national, les arrangements comportementaux et structuraux, ainsi que les équivalents fonctionnels. C'est bien ce que nous avons observé dans nos développements précédents. Néanmoins, ces définitions ne posent pas la question de la diffusion d'un modèle de gouvernance, d'un cadre d'action. Alors, penser la dynamique d'intégration en termes de relation de pouvoir nous permet d'envisager de qualifier la relation entre la Communauté européenne et les États membres, dans une perspective explicative des modes de gouvernance. Ce processus de renforcement de l'action communautaire permet-il à la Communauté d'accroître son pouvoir ? Pouvons-nous y voir un lien avec les théories de la domination ?[382] La coexistence des valeurs communes de l'Union européenne et des particularités nationales des États membres répond-elle à un processus de diffusion et d'acceptation, ou un processus de consensus et de compromis ?

1. Pouvoir et référentiel : quelques assertions théoriques.

L'exercice du pouvoir par la Commission européenne pourrait illustrer la définition d'Arendt, pour qui « *le pouvoir correspond à l'aptitude de l'homme à agir et à agir de façon concertée* » (Arendt, 1992). Comprendre ainsi le pouvoir comme contrainte reviendrait à assimiler l'intégration européenne à un processus coercitif mis en place par la Commission au détriment des États membres et/ou des pays destinataires de l'aide. Or, nous avons vu qu'il n'en était rien. Tant du point de vue des instruments que des normes, les outils élaborés ou utilisés par la Commission n'ont rien de contraignant d'un point de vue organique. Considérant dès lors, avec Weber, le rapport politique comme un rapport de domination entre gouvernants et gouvernés, les États membres deviendraient les gouvernés de la Communauté européenne, au sein d'un système de domination hiérarchique. Or, nous avons établi que les relations entre les acteurs n'étaient pas hiérarchiques, la Commission adoptant un rôle de coordinateur, ou de médiateur, en respectant des relations horizontales, et pas verticales[383]. Enfin,

[382] Voir Muller, 2005 : 172 sur le lien entre référentiel et domination.

[383] Nous ne caractérisons pas ces relations d'hétérarchiques, ce qui supposerait un postulat de départ qui ne correspond pas aux observations et analyses conduites jusqu'à présent. L'hétérarchie suppose en effet que deux acteurs reconnaissent leur pouvoir mutuellement, à condition qu'ils demeurent égaux et qu'il soit convenu conjointement de coopérer sans plan ni soumission à une autorité ou à un chef.

Foucault définit le pouvoir comme une relation, comme des jeux qui serait liés à des considérations stratégiques, à la question de la discipline, à celle de la résistance (Foucault, 1976, 1982). Le politique et la politique se définissent par rapport à leur définition du pouvoir. Il a ainsi montré son intérêt pour les modes de distribution du pouvoir avec le concept de « *discipline* » : « *Le pouvoir des sociétés modernes est fondé sur une organisation minutieuse de la discipline* ». C'est peut-être là une piste intéressante pour approfondir notre démarche explicative. En effet, la discipline de Foucault s'apparente, dans l'étude de l'administration, au phénomène bureaucratique développé respectivement par Bourdieu, Weber et Crozier. Permettant de dépasser l'approche du pouvoir en termes de domination, la théorie foucaldienne nous permet d'adopter une vision englobante et dynamique des cadres cognitifs et normatifs européens, de leur organisation et de leur structuration, mais aussi, dans une certaine mesure, de leur diffusion au-delà des institutions bruxelloises.

Dans ce contexte, les relations entre les États membres et la Communauté européenne seraient dépourvues de sens hiérarchique, mais modifieraient sans doute la manière de penser l'intégration européenne. La Commission exercerait son pouvoir au sens foucaldien, c'est-à-dire comme un « *mode d'action qui n'agit pas directement et immédiatement sur les autres, mais qui agit sur leur action propre* ». Ainsi, le processus d'intégration ne serait pas contraignant, et son incidence serait moins permanente que de considérer l'exercice du pouvoir et ses outils comme des instruments de domination. Avec la discipline, Foucault introduit en effet l'idée de mobilité voire d'instabilité des relations de pouvoir. Cette définition laisse une place à la liberté directe et indirecte de Sen. La liberté directe, pour les États membres, c'est de faire le choix eux-mêmes d'accepter le cadre proposé par la Commission. Ce choix a été fait en 1957 lors de la signature du premier traité communautaire, et a été renouvelé à la signature de chaque traité modificatif visant à renforcer l'intégration européenne. La liberté indirecte, quant à elle, fait référence ici à la manière dont la Commission présente ce cadre aux États membres, mais aussi au pouvoir que la Commission exerce – indirectement, donc – sur les États membres. Ces derniers ne « *contrôle[nt plus eux-mêmes] les leviers qui relèvent de [leur] sphère [nationale]* » (Sen, 2002[1993] : 177). C'est là l'ambigüité de ce processus en demi-teinte, où chacun des acteurs conservent certaines clefs pour peser sur l'ensemble. Un autre aspect de nos travaux permet d'envisager l'exercice du pouvoir

comme un échange[384], puisque les cadres nationaux et communautaire s'enrichissent et s'instrumentalisent tour à tour mutuellement. Les néoréalistes réfutent cette théorie de l'échange, ils considèrent au contraire que les États cherchent perpétuellement à atteindre ou conserver un certain degré de puissance (et pas seulement de pouvoir), donc à vouloir conserver leur influence diplomatique. Mais ils ne prennent pas en compte la force de l'acteur communautaire, dont nous avons établi l'autonomie en première partie. Or, dans le cadre de la politique de coopération au développement, la question de la liberté de choix des États membres semble prégnante. En effet, il est a priori de leur ressort de choisir d'accepter ou non le cadre d'action proposé par la Commission. Le pouvoir exercé par cette dernière est dans ce cas de figure déterminé en grande partie par l'absence d'une autre alternative pertinente pour répondre au problème de la coopération au développement. De plus, ce choix représenterait, en termes économiques, un moyen d'atteindre un « *optimum* » (au sens de Pareto) dans la réalisation d'actions en faveur de la coopération au développement[385]. Par ailleurs, la manière dont la pertinence du cadre d'action est présentée par la Commission, invite les États membres à s'y soumettre, ce qui atteste de la capacité de la Commission à exercer un pouvoir – même non hiérarchique – sur les États membres. L'ensemble des justifications, les motivations ainsi que le caractère consensuel des propositions que la Commission fait, sont autant de bonnes raisons à l'appui d'une réception favorable voire d'une intégration de ces stratégies politiques communautaires dans les cadres politiques nationaux.

C'est là qu'un lien se tisse entre le pouvoir et le référentiel, et qui est particulièrement bien illustré par le concept bourdieusien de *doxa*. Ce dernier exprime l'idée selon laquelle un système étatique s'incarne à la fois au travers d'une objectivité (marquée par les structures et mécanismes spécifiques) et d'une subjectivité (présente dans les cerveaux, sous forme de structures mentales, de schèmes de perception et de pensée[386]). C'est là une combinaison conceptuelle qui semble s'adapter à notre analyse, et que nous souhaitons approfondir ici. La politique ainsi formulée et mise en place par

[384] Ce qui renvoie aux théories échangistes du pouvoir, voir Birnbaum, 1975 : 182.

[385] L'optimum de Pareto peut être défini comme une « *situation économique efficace socialement au sens où personne ne peut améliorer sa position sans détériorer celle des autres* ».

[386] voir Bourdieu, *Raisons pratiques*, p. 107 et 128.

la Communauté européenne fait entrer la coopération au développement dans les cadres cognitifs des États membres d'après une approche renouvelée, et inscrit son action dans une sorte de routine assez aisément admise par les États membres. Ces mécanismes montrent l'ambivalence de la relation de pouvoir qui unit les acteurs, et que nous souhaitons caractériser plus avant. La question de la durabilité des changements provoqués par les cadres cognitifs communautaires à l'échelle nationale devra faire l'objet d'une autre enquête. Néanmoins, pour le moment, il nous paraît opportun de nous interroger sur la nature du processus d'intégration que la politique de coopération au développement incarne, au vu de nos observations et analyses précédentes.

2. Un processus d'intégration au sens classique ?

Linklater (*in* Smith, Hall, 2005) rappelle que les théories de l'intégration définissent cette dernière comme un « *process of combining or adding parts or elements into a systematic whole. It is characterised by the density, the intensity and the nature of relations between the constitutive elements* ». Différents degrés d'intégration peuvent ainsi être observés. Parmi eux, l'intégration forte s'apparente à une « *interconnexion caractérisée par des liens étroits entre les éléments* »[387], ces derniers, les États membres, réfléchissant « *de plus en plus une opérationnalisation organisationnelle similaire d'idées et de cadres partagés* »[388]. Par opposition, l'intégration faible « *implique seulement une interconnexion et une adhésion à quelques principes et cadres généraux* »[389]. Au vu de nos observations, notre cas d'étude semble illustrer la définition de l'intégration forte, puisque les cadres d'actions et les discours sont désormais en grande majorité partagés. Dans cette perspective, l'Union européenne apparaît comme une « *expérience politique qui emporte le processus de civilisation au-delà de l'État-Nation* »[390] (Linklater *in* Smith, Hall, 2005). En effet, pour conclure sur

[387] Traduction personnelle pour : « *interconnectedness is characterised by tight couplings between éléments* ».

[388] Traduction personnelle pour : « *elements increasingly reflect similar organisational operationalisation of shared ideas and frames* ».

[389] Traduction personnelle pour : « *weak integration entails only interconnectedness and adherence to some general principles and frames* ».

[390] Traduction personnelle pour : « *the EU is a political experiment in taking the civilising process beyond the nation state* ».

nos observations précédentes, et en reprenant la typologie des quatre degrés de changement des politiques nationales (Börzel, Risse, 2001 ; Radaelli, 2001 ; Saurugger, Surel, 2006), il apparaît que le cas de la France se situe entre absorption et traduction. La réception de la politique communautaire au niveau domestique français correspond en effet à une combinaison entre ajustement des discours, des institutions et des processus des États membres sans changer les caractéristiques essentielles de la politique interne. En effet, les *« acteurs et [les] institutions nationaux jouent le rôle de filtre dans l'influence exercée par l'intégration européenne sur les changements politiques au niveau national* » (Saurugger, Surel, 2006). Là encore, c'est la question des « *usages* » que les acteurs nationaux font de l'intégration européenne (Jacquot, Woll, 2003), qui nous intéresse, mais cette fois-ci dans une perspective *bottom-up*, afin d'envisager l'influence de la réception de la politique communautaire de développement au niveau national sur les modes de gouvernance au sein de l'Union européenne. Ernst Haas et les néofonctionnalistes (Haas, 1958) ont déjà mis en évidence le développement d'identités européennes, qu'ils nomment « *loyautés supranationales* », qui émergent en tant qu'effets de la socialisation de l'intégration européenne. C'est une autre manière de penser les effets de l'européanisation sur l'ensemble. À la manière Bulmer et Padgett, nous préférons penser ces impacts en exploitant un peu plus la relation entre européanisation et transfert politique. En effet, d'après eux, les résultats des transferts dépendent des instruments utilisés (Bulmer, Padgett, 2004). Les instruments coercitifs, de négociation ou de *soft law* ne produiront pas les mêmes effets en termes de transfert de politiques publiques au niveau domestique. Si nous assistons bien ici à des processus de transfert et d'européanisation, il ne s'agit pas pour autant de voir émerger un mécanisme de centralisation du pouvoir « *comparable au processus de formation historique de l'État* » (Magnette, 2003 : 49). Des champs assez étendus de l'action nationale échappent encore à son contrôle, mais la donne est néanmoins modifiée par un déplacement du pouvoir et une restructuration des rapports de force. L'objectif de la Communauté européenne en ce qui concerne sa conduite des politiques publiques, et particulièrement celle de coopération au développement, serait-il justement de « *trouver le point d'équilibre entre fédéralisme et coopération internationale* » (Magnette,

2003)[391] ? C'est là une des caractéristiques importantes que nous mettons en évidence ici. En effet, il est progressivement apparu qu'un équilibre est sans cesse recherché par les institutions communautaires afin d'une part, de s'arroger des compétences de coordination et de décision supplémentaires, et, d'autre part, de ne pas dessaisir les États membres d'une part plus ou moins importante de leur souveraineté. De ce fait, il est particulièrement complexe de qualifier la relation qui se tisse entre la Communauté européenne et les États membres, et qui semble s'apparenter à une combinaison de logique intégrative et de coopération.

Pour tenter d'y parvenir, les débats sur les modes de gouvernance au sein de l'Union européenne et sur les intérêts des acteurs à participer au processus peuvent nous apporter quelques éléments compréhensifs. L'intégration différentiée vise à « *capturer la variation empirique dans l'impact des décisions de la CE au niveau national* » (Andersen, Sitter, 2006). Dans cette optique, notre étude relève d'un processus d'alignement, c'est-à-dire d'un « *renforcement mutuel* » et du « *chevauchement des intérêts* » des États membres et de la Communauté européenne. Différentes raisons d'aligner le cadre national sur le cadre communautaire sont évoquées : la participation active de l'État membre à la prise de décision, l'acceptation du rôle central de la Commission pour réformer un secteur. Dans ce cas de figure, la pression est faible pour découpler la relation Communauté européenne / États membres. « *Plus qu'un régime et moins qu'une fédération* » (Wallace, 2005), l'Union européenne entre difficilement dans les catégories habituelles de la science politique. Les logiques de l'action publique communautaire peuvent être apparentées tantôt à celles d'une organisation internationale classique, non contraignante, basée sur la coopération, tantôt à celles d'un régime politique étatique, fonctionnant selon une logique d'intégration de plus en plus poussée. Il s'agirait en fait de confirmer que la « *réponse au problème de l'hétérogénéité sociale ne se laisse plus enfermer dans l'alternative entre un ordre* absolument contraint *et un ordre* absolument volontaire » (Bourricaud, 1965). Dès lors, comment caractériser le modèle de gouvernance européen ?

Depuis 2001 et la rédaction d'un *Livre blanc sur la nouvelle gouvernance*

[391] C'est là la définition que donne Paul Magnette de la méthode communautaire : « *cet improbable point d'équilibre entre fédéralisme et coopération internationale* ».

européenne, es questions de gouvernance sont souvent associées à quelques bonnes pratiques comme la transparence, la responsabilité, l'évaluation, qui constituent les « *usages politiques de la gouvernance* » (Georgakakis, De Lassalle, 2007) dans le contexte spécifique de l'Union européenne. Pour d'autres, ce sont les « *quatre points cardinaux de la gouvernance* » (Offner, 2006) qui caractérisent les modes d'action au sein de l'Union européenne : à la territorialisation[392] s'ajoutent les éléments de la « *Sainte Trinité* » de Gaudin, 2002, à savoir, les agences de régulation, les politiques contractuelles, les forums de débat public. La définition précise de la gouvernance, et par extension, du modèle qu'elle propose, se fait plus par une énumération de caractéristiques que par l'apport d'éléments compréhensifs du fonctionnement de l'ensemble. Bulmer et Radaelli contribuent à cette démarche compréhensive, en identifiant trois modèles de gouvernance à travers lesquels ils entendent repérer les facteurs explicatifs du processus d'européanisation (Bulmer, Radaelli, 2004). Ainsi, la gouvernance par négociations est souvent synonyme direct d'intégration européenne ou de prise de décision, en tant qu'« *une politique européenne provient d'un processus, celui de la négociation* », au sein duquel les gouvernements des États membres ont un rôle central. Parallèlement, la gouvernance par hiérarchie fait référence aux « *circonstances où les institutions supranationales ont à leur actif une délégation de pouvoir considérable* ». L'intégration peut alors être positive ou négative. Elle est positive quand on introduit une politique supranationale active, qu'il s'agit d'un modèle politique négocié, avec une mise en œuvre conforme dans les États membres. Elle est négative quand les barrières nationales suffisent à créer une politique commune, comme c'est le cas du marché intérieur. Enfin, la gouvernance peut s'apparenter à une « *coordination facilitée* », où les gouvernements des États membres sont les acteurs principaux, dans les domaines d'actions où le droit communautaire a une influence faible, au moyen du *soft law*. La lecture de cette grille d'analyse nous montre l'originalité de notre objet d'étude. Dans le cas de la coopération au développement, nous faisons le constat d'une combinaison des trois modèles. En effet, la Communauté européenne y fabrique un modèle de politique publique – ce qui correspond à un critère

[392] Voir, sur le territoire, la sociologie de l'État qui fait état et analyse des changements qui se sont produits depuis quelques années quant aux caractéristiques habituelles de l'État et la recomposition du territoire.

de la gouvernance par hiérarchie –, au moyen d'instruments non contraignants – ce qui s'apparente au *soft law* de la coordination facilitée –, en utilisant une technique de négociation ou une logique participative – ce qui revient à favoriser une gouvernance par négociations). Ainsi, notre questionnement reste ouvert, puisque l'approche de l'Union européenne comme nouvel espace de gouvernance, notamment par une étude détaillée du policy making de l'Union européenne, permet de « *s'interroger sur le sens global de l'intégration européenne en partant de l'analyse des configurations d'acteurs participant à la formulation ou à la mise en œuvre d'action publique sectorielle* », en combinant une approche micro et empirique (Lequesne, *in* Smouts, 1998). L'un des blocs sémantiques de la gouvernance (Smouts, 1998) est inspiré des études de politique publique, et définit la gouvernance comme « *la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt* »[393]. Cela nous ramène certes aux modes opératoires de la décision au niveau européen, mais aussi à la question de l'agenda politique européen à la question de l'influence que la Communauté européenne exerce par ce biais sur les ordres politiques nationaux.

Que ce soit du côté de la Commission ou des États membres, le poids des discours est important dans la construction des récits cognitifs, et dans la diffusion des référentiels et des pratiques. Le discours de la Commission, nous l'avons vu, s'oriente vers l'intérêt premier de la politique publique, c'est-à-dire les pays destinataires de l'aide. Par leur intermédiaire, elle favorise le partage de valeurs communes et maximise ses propres intérêts. Le discours de États membres traduit une logique similaire. Dans d'autres domaines, les États membres instrumentalisent l'Union européenne, souvent de manière négative, en communicant sur un nouveau cadre normatif défavorable : « *c'est de la faute de l'Europe / de Bruxelles* » constitue la base simplifiée d'un discours

[393] Cité par M.-Cl. Smouts (1998), p. 150 : The Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighbourhood*. Oxford, Oxford University Press.

habituellement dévalorisant pour la Commission et la Communauté. Ici, le phénomène est plutôt inversé. La Communauté européenne a tendance à instrumentaliser la participation des États membres à l'action publique européenne, voire leurs initiatives. Mais le discours des États membres, en externe, n'est ni dubitatif ni dépréciateur. Les États membres ont plutôt tendance à reconnaître la valeur ajoutée de la Communauté européenne, ou encore la complémentarité de leurs actions. Ils élargissent volontiers le champs de leurs collaborations européennes, en mettant en avant également les coopérations entre États membres, indépendamment de la Commission. C'est pourquoi notre analyse semble se distinguer d'autres études sur l'européanisation et les relations États membres / Communauté européenne. En effet, la politique de coopération au développement montre la place déterminante de la Communauté européenne en tant que pouvoir politique propre, impulsant, par le biais de ses institutions et de ses acteurs, de nouvelles directions pour une politique commune en construction, mais ne provoquant pas outre mesure de résistance notoire de la part des États membres. Ainsi, nous ne pensons pas que l'Union européenne soit seulement un « *cadre au sein duquel les gouvernements forment ensemble les politiques communes* » (Magnette, 2003). Par contre, elle se saisit bien de domaines « *très étroits* », ou « *elle vient simplement coordonner ou compléter les politiques nationales* » (ibid.). C'est du moins la première étape d'un travail d'harmonisation et de convergence des politiques européennes en matière de coopération au développement. De cette manière, elle légitime son rôle d'acteur dans ce domaine, et peut par la suite asseoir son rôle en tant que décideur. Sans se substituer aux États membres dans ce domaine aux compétences partagées, elle intervient à côté d'eux, d'une manière qui réduit leurs marges de manœuvre et contraint leurs choix futurs. Nous voyons ici une réelle gradation de l'action communautaire, qui amène l'Europe à repenser ses modes de gouvernance, les équilibres en matières de pouvoir étant bouleversés. Ce processus observé dans le cadre de la politique de développement reflète l'effet d'engrenage qui a initialement animé la volonté des Pères fondateurs de l'Europe. C'est effectivement « *à petits pas* », et non « *dans une construction d'ensemble* » (Schuman, 1950), qu'une politique européenne de coopération au développement se construit. S'agit-il pour autant d'une décision collective (voir Smouts, 1995 : 35 et sq) ?

B. L'unification de la mise à l'agenda ou nouvelle expression de jeux de pouvoir ?

Comme l'explique F. La Serre, un système dual persiste dans le domaine des politiques étrangères (La Serre, 2005) : la double méthode coopération et d'intégration implique la nécessaire articulation entre de nombreux acteurs et la persistance de ces deux logiques induit un effort sur le plan de l'efficacité. La politique de coopération n'y fait pas exception. Nous amorçons ici un retour théorique sur la mise à l'agenda. En effet, afin de parachever notre analyse, il paraît pertinent de revenir sur le problème, sa conception, son émergence. Si la mise à l'agenda communautaire a progressivement gagné son autonomie vis-à-vis des États membres, les éléments d'analyse apportés dans les chapitres 2 et 3 nous autorisent à prolonger la réflexion. Le problème est-il devenu européen ? Les ressources construites et utilisées pour élaborer de nouveaux outils, à portée plus large, et impactant plus fortement les systèmes de représentation des États membres ont-elles conduit à harmoniser les intérêts et, donc, par là-même) générer des interactions favorables à l'émergence d'un agenda européen. La question que nous posons ici se rapporte principalement à la nature de cet agenda, mais aussi à la problématique du leadership européen, qui sous-tend notre propos sur les jeux de pouvoir et les conflits d'intérêts. Par cette dernière analyse, nous souhaitons ici étudier l'articulation des intérêts européens (communautaires et nationaux) afin de comprendre ce que recouvre cette logique collective. Ainsi, en questionnant la cohérence de l'action, voire de l'acteur collectif (1), s'il est manifeste ici, nous pourrons également affiner notre lecture et notre compréhension du degré d'intégration de la politique de coopération au développement (2).

1. La maîtrise de l'agenda : une question de leadership.

En matière de coopération au développement, qui, au sein de la Communauté européenne, décide ? Quels sont les « *cercles de décisions* » (Muller, 1990) ? Si nous avons mis en évidence jusque-là le rôle central de la Commission européen dans la gestion et la mise en œuvre de la politique de coopération au développement, c'est le caractère acéphale ou polycéphale de la prise de décision que nous faisons maintenant référence. Au sein de la Communauté européenne, les relations entre la Commission

européenne et le Conseil des ministres souffrent d'un problème de leadership. Si la première a le monopole de l'initiative, le second bénéficie d'un rôle d'orientation politique ponctuel. Et cette question du leadership est constante dans les études européennes. D'après Börzel, les États membres sont au centre du processus européen de prise de décision, sans doute les « *plus importants fabricants (shapers) des décisions européennes* » (Börzel, 2003). Comment cette affirmation se confirme-t-elle ou s'infirme-t-elle dans la réalité ? Il convient ici de s'interroger sur l'acteur qui oriente l'action. Un manège permanent entre les États membres réunis en Conseil et la Commission européenne ne permet pas de dire clairement qui met quoi à l'agenda communautaire. La question du pilotage de l'action publique communautaire se pose donc avant tout en termes d'articulation des différents niveaux de gouvernement et/ou de décision. La complexité croissante du processus décisionnel[394] invite en effet à interroger les lieux de l'action et de la décision afin de caractériser la relation de pouvoir entre les différents acteurs, à la fois à Bruxelles, à Paris, et sur le terrain caribéen. La multiplication des points de contact entre les États membres et la Commission représente autant de cercles de décision que de potentielles alliances et stratégies. En somme, nous cherchons à élucider le mystère de celui qui élabore la « *liste des sujets auxquels les officiels attachent une attention particulière* » (Kingdon, 1995 : 196)[395].

D'abord, pour entrer un peu plus précisément dans l'analyse, la question du leadership se pose à travers l'étude de la présidence de la Commission et de la présidence du Conseil de l'Union européenne. L'initiative législative revient à la Commission, comme la maîtrise de la mise en œuvre de la politique. Or, la présidence de la Commission, en tant que « *collège politique* » (Magnette, 2003 : 95), ne se définit pas pour autant comme un gouvernement au sens étatique du terme. Parallèlement, les États membres impulsent des actions qui leur semblent prioritaires par le biais du Conseil. Les enjeux de la présidence du Conseil de l'Union européenne sont à la fois

[394] Cette complexité croissante du processus décisionnel a été analysée à différentes reprises et par des approches distinctes. Néanmoins, pour un point de vue français sur cette question, voir Chagnollaud et Quermonne (1996).

[395] Kingdon, John (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York, Longman.

déterminants et ambigus. Cela tient à la nature même de la Présidence du Conseil, assurée par un État membre pendant une durée réduite de six mois, formant par période de dix-huit mois une troïka avec deux autres États membres. L'ambiguité réside ainsi dans la place qui est conférée à l'État dans le processus décisionnel : tour à tour *veto player* et *decision maker*. La présidence du Conseil est alors le lieu qui permet de satisfaire aux besoins d'influence, de légitimation et de visibilité des États. Mais l'influence d'un État sur le niveau européen dépend, selon Kirchner, de différents facteurs, ce qui explique aussi la volatilité ou, tout au moins, le manque de constance du Conseil par rapport à la coopération au développement : le temps (six mois, c'est court pour le temps de la politique publique), l'expérience ministérielle, la taille (les petits États membres ont moins de poids que les grands), l'engagement (un gouvernement pro-européen n'aura pas le même engagement qu'un gouvernement eurosceptique), la collaboration avec la Commission et le Parlement (ce qui fait aussi référence aux cultures politiques des États membres) (Kirchner, 1992). La présidence du Conseil est le lieu de la coordination voire de l'unité des acteurs européens, afin de conserver un équilibre entre les forces en présence, mais dont la stabilité (Charillon, 2008) varie énormément en fonction des présidents – en tant que pays et en tant que personne – et du style politique qu'ils adoptent. Par opposition à cette instabilité – bien que relative – la Commission reste, incarne la continuité, là où les intérêts des États membres en Conseil apparaissent comme désorganisés et volatiles. Le leadership répond ainsi à ce que Muller dit du processus décisionnel, qui est « *à géométrie variable* », variant « *selon les périodes et suivant les secteurs concernés* » (Muller, 1994 : 72). Deux exemples illustrent et replacent ces propos dans notre domaine d'analyse.

La présidence britannique de l'Union européenne pendant le deuxième semestre 2005 est un cas intéressant, puisque c'est elle qui a introduit, aux côtés du commissaire en charge de la coopération au développement, les questions de la cohérence de la politique et de l'efficacité de l'aide. Sur un plan plus sectoriel, c'était également l'occasion de mettre à l'agenda les questions des Objectifs du millénaire pour le développement, d'adopter la stratégie Afrique, et de renforcer la stratégie de lutte contre le SIDA dans les PED. Ainsi, le Conseil européen de décembre 2005 a adopté le *Consensus européen pour le développement*, sous l'impulsion de la ministre britannique

du développement international, Hilary Benn[396], mais également une nouvelle stratégie pour l'Afrique[397]. Si l'impulsion britannique a permis par exemple à l'Union européenne de préparer le sommet du Millénaire des Nations Unies, et d'y jouer un rôle crucial pour avancer sur l'élaboration d'outils au niveau international, la question de la répartition des rôles en interne s'est bel et bien posée. L'élaboration de l'ordre du jour du groupe CODEV du Conseil a été fixé par la présidence britannique : déliement de l'aide, OMD, efficacité de l'aide extérieure de l'UE, évaluation de la réforme de la gestion de l'aide apportée par la Commission, déclaration conjointe sur le *Consensus européen pour le développement*, instrument de développement et de coopération économique, migration et développement, programme d'action sur les maladies liées à la pauvreté, coordination et harmonisation. Néanmoins, ces ordres du jour ont fait l'objet, au préalable, de nombreuses négociations, souvent informelles, et de pressions en provenance de la Commission. *In fine*, c'est une collaboration entre les présidences – du Conseil et de la Commission – qui semble se dessiner.

Le cas de la présidence française de l'Union européenne[398], lors du second semestre 2008, illustre cette dynamique collaborative. Un programme a été élaboré par la troïka du Conseil[399] pour les dix-huit mois des présidences française, tchèque et suédoise. Parmi les priorités figuraient la réévaluation de l'ensemble des dépenses et ressources de l'Union européenne pour envisager la réalisation de défis concrets pour « *modeler la mondialisation afin qu'elle réponde aux intérêts des citoyens* » et « *s'attacher à ce que l'Europe affirme davantage sur la scène mondiale et dispose d'instruments efficaces à cet effet* ». Cela passe par la réalisation des OMD dans les pays et régions partenaires, mais aussi par le fait de « *mener une action collective pour mettre en œuvre le* Consensus européen *et entretenir le dialogue avec les partenaires internationaux* », et « *consolider et élargir le rôle moteur que [l'UE] joue au niveau mondial dans l'élaboration de la politique d'éradication de la pauvreté dans le contexte du développement durable* ». Dans le domaine de la coopération au développement, la

[396] Accord sur le texte final au CAGRE du 22 novembre 2005.

[397] « *L'Union européenne et l'Afrique : vers un partenariat stratégique* »

[398] Sur la présidence française de l'Union européenne du 2nd semestre 2008, voir notamment Schwarzer, 2008 et Charillon, 2008.

[399] Note du Conseil de l'Union européenne adressée aux délégations, 30 juin 2008 (11249/08 POLGEN 76).

France avait la maîtrise de l'agenda du Conseil pour l'ensemble de la troïka, c'est-à-dire pour dix-huit mois. Ses priorités[400] étaient tournées vers l'international et la légitimation de la place de l'Union européenne sur la scène internationale, en voulant notamment réaffirmer son rôle en tant que partenaire mondial pour le développement, en modifiant les accords de partenariat économique afin d'effectuer les ajustements nécessaires pour réévaluer l'impact sur le développement et le commerce et organiser la réponse de l'Union européenne pour le sommet d'Accra, et, d'un point de vue thématique, pour renforcer les stratégies visant à défendre et promouvoir les droits de l'enfant, et amender la stratégie Afrique afin que les prix des produits de base baissent et concourent à la réduction de la pauvreté. Sur le plan international, la France plaidait donc pour un rôle particulièrement actif de l'Union européenne, c'est pourquoi elle a organisé avec minutie et détermination la préparation des réunions de haut niveau sur l'efficacité de l'aide organisée par l'OCDE (Accra, septembre 2008), sur les OMD organisée par l'ONU (New York, septembre 2008), ainsi que la conférence internationale des Nations Unies sur le financement du développement (Doha, novembre / décembre 2008). Pour justifier cette action, la défense de la place et de la visibilité de l'Union européenne dans le processus international est essentielle. L'union représente collectivement plus de la moitié de l'aide mondiale et la grande majorité des augmentations d'aide des membres du CAD depuis le début des années 2000. Elle représente 15 des 23 membres du CAD et a donc la majorité dans cette enceinte, même si elle n'y vote pas. L'Union européenne a joué un rôle décisif dans la formulation de la *Déclaration de Paris*, forçant en pratique les donateurs plus réservés à aller nettement plus loin que ce qu'ils souhaitaient initialement. Pour le Forum de haut niveau d'Accra, l'Union européenne a réalisé un processus préparatoire important et adopté des conclusions du Conseil en juillet 2008, qui formulent un certain nombre de propositions, qui s'imposeront aux États membres, mais peuvent, le cas échéant, devenir des engagements collectifs de la communauté des donateurs dans le cadre des conclusions du forum d'Accra. Ce document, s'il ne diffère pas nettement du document final (l'agenda d'action d'Accra - AAA) par les thèmes abordés, est en revanche nettement plus précis et ambitieux dans

[400] Conseil de l'Union européenne, *Note d'information – questions relatives à la coopération au développement qui seront examinées par le Conseil Affaires générales et extérieures* les 26 et 27 mai 2008 à Bruxelles, 21 mai 2008.

les mesures proposées[401]. Comme pour la Conférence de Paris, l'Union européenne affiche des ambitions élevées, notamment sous l'impulsion des pays nordiques, et met une pression forte sur les autres bailleurs de fonds. Dans le cadre de la présidence du Conseil de l'Union européenne que la France a assurée au cours du second semestre 2008, elle s'était donnée pour mission de valoriser les actions menées par les bailleurs européens en faveur d'une amélioration de l'efficacité de l'aide. Sur la base des conclusions du Conseil de mai 2008 et des lignes directrices adoptées en juillet de la même année, elle s'est efforcée de faire de l'agenda d'action d'Accra un texte ambitieux, notamment sur la division du travail, l'utilisation des systèmes nationaux, la redevabilité mutuelle et la prévisibilité à moyen terme, en vue d'une déclaration sur l'efficacité de l'aide de deuxième génération, objectif du 4ème Forum de Haut Niveau prévu en 2011. Parallèlement, la France a mis en place, à l'intérieur de ses frontières, une campagne de communication de grande ampleur pour valoriser les OMD, intitulée « huit fois huit », et organisée par la DGCID.

Au-delà du fait qu'elle a ainsi pu montrer sa capacité à assurer le leadership en Europe, la France a mis en œuvre à l'occasion de sa présidence de l'Union européenne une dynamique européenne proactive, a été moteur du processus de décision. Sur la période de juillet à décembre 2008, le référentiel communautaire de la coopération au développement a été amendé et révisé, en allant dans le sens d'une plus grande cohérence de l'action européenne sur la scène internationale. Le contexte était favorable à un tel leadership. Néanmoins, l'agenda communautaire est devenu européen, et a été bien plus consensuel que lors de la présidence britannique. La différenciation des priorités entre 2005 et 2008 est-elle le signe d'une progression de l'ambition européenne des États membres, ou d'un renforcement de la dynamique intégrative ?

2. L'agenda européen : la persistance d'un mythe politique.

Isoler l'agenda européen est compliqué, tant les facteurs l'influençant et le déterminant sont nombreux. Dans la comparaison que nous venons d'évoquer, la différenciation pourrait se jouer tant sur le plan des cultures politiques – la France et le

[401] Le même sentiment a été évoqué par un administrateur à la suite de la Conférence de Copenhague sur la réduction des effets du changement climatique, en décembre 2009.

Royaume-Uni n'ont pas le même sentiment d'appartenance à l'Union européenne – que sur le plan de l'intégration européenne renforcée, voire réussie dans le domaine du développement. Nous y voyons une autre explication, qui met en avant des facteurs exogènes. Dans le contexte international actuel, la coopération au développement ne bénéficie d'un niveau de priorité très élevé par rapport à d'autres domaines d'action – comme le commerce – et cela a facilité l'élaboration d'un consensus international[402]. Néanmoins, les États membres de l'Union européenne tiennent à conserver une certaine visibilité en tant que bailleurs de fonds, et l'ambiguïté des discours de la Communauté européenne – vécue comme telle par des États membres avides de représentation – va être exploitée par ces États membres qui cherchent à exister, eux aussi, sur la scène internationale. Ainsi, renforcer la présence de l'Union européenne sur la scène internationale est devenue, en quelques années, le fondement d'une logique collective naissante. Dès lors qu'il s'agit de modifier les méthodes et l'organisation de l'action des États membres en matière de coopération au développement, cette logique collective pourrait se heurter à quelque résistance et à la résurgence de logiques nationales isolées. Mais la stratégie communautaire d'harmonisation des valeurs et de convergence des objectifs a permis de préalablement sceller un socle commun, et, surtout, de justifier et de légitimer l'action de l'Union européenne sur la scène internationale. Ce processus et cette logique collective sont désormais intégrées et assimilés par les États membres.

C'est de cette manière que la coordination des actions européennes était devenue, dès les années 1990, une question d'un grand intérêt pour accroître l'efficacité de l'aide. Avec le Traité de Maastricht, c'était en effet la triple question de la complémentarité, de la cohérence et de la coordination qui est posée. La Commission met alors tout en œuvre pour assurer et promouvoir la coordination dans trois champs d'activités (Gabas, 1999) : la coordination des politiques de coopération au développement, la coordination des programmes d'aide au développement, la coordination des positions et des actions dans les organisations internationales d'aide au développement. L'objectif est devenu d'atteindre un système efficient de coordination entre les nombreux acteurs de la coopération au développement européenne. En outre, la cohérence, la complémentarité et la coordination sont devenues un élément majeur de la légitimation de l'action de la

[402] Comme nous l'avons montré au cours du chapitre 1.

Communauté européenne en matière de coopération au développement. En introduisant la notion d'efficacité dans le référentiel communautaire de coopération au développement, la Commission européenne modifie ainsi la structure du processus décisionnel dans ce secteur d'action publique que la Communauté européenne et les États membres se partagent. L'action publique en matière de coopération au développement est marquée, au sein de l'Union européenne, par une apparente absence de leadership, du fait même de ce partage de compétences, mais aussi du fait du grand attachement des États membres à ce domaine d'action. L'efficacité, en ce qu'elle met au jour et tente de régler le problème de la coordination de l'ensemble des acteurs étatiques européens, révèle les lieux de la tension entre les États membres et la Communauté. Mais l'efficacité ne résout surtout pas l'ambiguïté du rôle des États membres, que nous évoquions au début de cette partie. L'étude que nous venons de faire des Présidences du Conseil de l'Union européenne révèle bien la duplicité des acteurs nationaux dans le cadre du processus de prise de décision communautaire : ils sont à la fois les acteurs de leur propre stratégie, nationale, et les vecteurs, mais aussi les acteurs de la stratégie communautaire. On a pu les qualifier de *veto players*, (Scharpf et Tsebelis, 2002), mais ils sont, tout autant que la Commission, les architectes d'une logique européenne de coopération au développement. Pouvons-nous parler pour autant d'agenda politique européen ?

Dès 1995, Meny, Muller et Quermonne observent que « *dans un nombre de domaines toujours plus grand, ce processus de définition des problèmes devant faire l'objet d'une intervention publique est transféré […] au niveau européen* ». La notion d'agenda politique européen pourrait être légitime. Elle nous conduit naturellement sur le terrain de la décision. Et comme nous l'avons évoqué précédemment, les décisions techniques, dans le cadre de l'intégration européenne, ont un impact parfois fort au niveau politique. D'aucuns parlent d'ailleurs de « *décisions politiques* » (PARLEMENT EUROPÉEN, Doc de travail, 2001) pour justifier une réflexion sur la qualification des décisions et sur la hiérarchisation des normes communautaires[403]. Par ailleurs, la

[403] Cette réflexion a conduit à proposer d'institutionnaliser une distinction entre *actes législatifs* (adoptés par le Conseil) et *actes administratifs* (adoptés par la Commission). Voir PARLEMENT EUROPÉEN, Commission des affaires institutionnelles, Doc Travail sur répartition compétences, 2001 ; CONVENTION EUROPÉENNE, Groupe de travail IX « simplification », 2002.

situation communautaire que nous mettons en évidence remet en cause les théories classiques de séparation des pouvoirs, puisque la Commission demeure seule détentrice de l'initiative, et que le rôle du Conseil – et des États membres – est réduit, nous venons de le voir, à une validation des volontés de la Commission. Notre objet d'étude remet également en cause les catégories habituellement admises par la science administrative. Deux principes prévalent à l'exercice du pouvoir administratif au niveau national, que représente en l'occurrence la Commission : la séparation de l'administration et du politique d'une part, et la subordination de l'administration au politique de l'autre. Ces principes théoriques, bien que parfois contredits par la réalité, restent les marqueurs principaux du bon fonctionnement d'un État de droit. Or, notre étude semble montrer que s'est installé un certain flou quant à la nature présupposée technique des actes émanant de la Commission, tout comme nous avons montré une résolue prise d'initiative de la Commission en matière de normalisation du domaine de la coopération au développement. De manière plus générale, nous rejoignons Paul Magnette qui parle de « *fédéralisme exécutif* » (Magnette, 2003 : 77) pour qualifier le système politique européen. En effet, les « *relations verticales* » entre l'Union européenne et les États membres ne se limitent pas à un contrôle des États membres sur l'action de l'Union européenne. Au contraire, les procédures de contrôle qui existent dans d'autres domaines, ne sont pas applicables dans ce domaine d'intervention de la Communauté européenne.

« *L'Union européenne tend à imposer aux acteurs nationaux une convergence de leurs politiques publiques nationales par le biais de normes* » (Lequesne, *in* Smouts, 1998) : le cas de la coopération au développement nuance ces propos, les États membres participent à l'élaboration de cette convergence des systèmes de représentation au sein de l'Union européenne. Ce que nous venons de montrer dans ce chapitre montre par extension un renouvellement des relations de pouvoir entre ces acteurs, dont l'interdépendance est affirmée, et dont les interactions renforcent *in fine* l'intégration européenne. Nous avons expliqué au début de ce chapitre que la vision communautaire de la coopération au développement avait évolué vers une conception plutôt rationnelle, voire rationalisée. Si nous prenons un peu de hauteur et que nous considérons à présent le processus de prise de décision dans ce domaine, nous pouvons aisément affirmer que l'ensemble des acteurs tend à « *favoriser l'action collective pour la réalisation de buts*

communs », ce que M.-C. Smouts qualifie de vision idéaliste, voire utopique, et qui, selon elle, a donné naissance au système des Nations Unies en 1945. Mais le contexte a changé, et les éléments d'analyse également. Pour promouvoir la « *convergence des idées* » (Magnette, 2003 : 44), la Communauté européenne utilise « *l'arme économique comme instrument de puissance* » (Devin, 2007 : 75), mais de manière plus modérée, puisqu'il s'agit surtout pour les États membres de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique communautaire afin de réduire les coûts que représente la politique de développement au niveau national. Dans cette perspective, l'efficacité, si elle se traduit organiquement sur un plan institutionnel et administratif, revêt également un caractère économique. Notre travail va ainsi également dans le même sens que la thèse de Petiteville (2005), qui assimile la Communauté européenne à un acteur de la régulation de la globalisation économique. Le processus analysé ici conduit à la mise en place d'une « *stratégie opérationnelle de l'Union européenne vers la complémentarité* » des actions (Commission européenne, 2006). Cette complémentarité se joue au niveau horizontal, entre les niveaux de décision européens, mais n'est pas encore totalement effective au niveau vertical, dans les relations entre Bruxelles et les délégations par exemple. Sur le terrain, les modes de décision n'ont pas évolué au point de satisfaire les ambitions d'une répartition du travail entre les représentants de la Communauté européenne et des États membres. La capacité d'influence de l'Union européenne est à l'image du processus d'intégration : complexe et difficile à isoler. En effet, le référentiel communautaire que nous avons mis en évidence dans la première partie, se transforme progressive en un référentiel européen (pour reprendre la distinction de Smith, 2004 ; Saliou, 2007). Comme l'ont souligné Cox et Jacobson (1973), le rôle des groupes et des individus est déterminant au sein d'organisations internationales dont le processus de prise de décision et les rapports de force qui y sont attachés ne se résument pas par la somme de leurs États membres. Une politique sectorielle dont les objectifs ont été reformulés, une méthode de coopération qui des outils et des pratiques renouvelés : la Communauté européenne a fait preuve d'une stratégie de rationalisation de la coopération au développement. En déplaçant l'objet, elle a également étendu son territoire d'intervention, et, indirectement, en promouvant une meilleure organisation et une meilleure gestion de l'aide, a accru son influence sur les États membres et l'organisation du travail au niveau national. Le résultat de ce processus réside dans une

sorte de re-territorialisation de la politique publique, qui permet une meilleure adaptation des interventions publiques au local. Le secteur s'adapte au territoire (Mabileau, 1997). « *L'ancrage du politique dans un espace donné* » (Abélès, 1990 : 150) de la coopération au développement a permis de sceller un « *espace de la représentation politique et [un] espace de l'action politique* » communautaire.

CONCLUSION GENERALE

Dans le cadre de la *Zweckrationalität* (rationalité instrumentale), Weber postule que les logiques de maximisation ou d'optimisation des intérêts sont universellement partagées. Nous avons ici illustré cette réciprocité de l'instrumentalisation des intérêts au profit d'une politique plus rationnelle, de même que nous avons montré que la Communauté européenne exerce son pouvoir au sens wébérien, c'est-à-dire qu'elle a montré sa capacité d'acteur à réaliser sa volonté : « *intégrer l'Europe du développement* ». Cela suppose que la Communauté européenne ait été reconnue en tant qu'acteur autonome de la coopération au développement ; or, nous avons également montré sa capacité à réguler et à diriger. Malgré que, pour Warin, « *réguler n'est pas diriger* » (Warin, 1996), nous considérons ici la Communauté européenne et particulièrement la Commission comme un régulateur, dans la mesure où nous avons justement mis en lumière sa capacité à encadrer et orienter l'action des États membres en matière de coopération au développement. Nos analyses en termes de jeux de pouvoir et de conflits d'intérêts ont conduit à mettre en évidence le récit que la Commission a élaboré dans ce domaine. Par ailleurs, nos travaux ont permis de faire le lien entre l'autonomisation de la politique et le renforcement de l'acteur. Cela nous amène également à conclure sur la dimension prise par l'organisation européenne, qui devient non seulement un animateur de l'espace politique européen, mais aussi un animateur de la scène internationale de la coopération au développement.

Européanisation et intégration européenne : du soft power *aux* hard effects.

L'objectif de la construction européenne, la philosophie même de l'organisation européenne n'a pas été un objectif en termes de puissance, mais plutôt un objectif en vue de dépasser la somme des intérêts nationaux pour faire émerger un intérêt européen. Cependant, la question du pouvoir est bel et bien présente et induit nécessairement la question de l'envergure de l'organisation européenne. Z. Laïdi distingue, après Joseph Nye (Nye, 1990), le *hard* et le *soft power* par la force créatrice que chacun engendre : le *hard power* crée, façonne une réalité (souvent à son image), alors que le *soft power* tente au mieux de l'influencer (Laïdi, 2005 : 20). La théorie de l'État présente une lecture distincte mais complémentaire des conséquences de ce pouvoir accru : l'Union européenne augmente son influence et ses prérogatives en matière internationale, et

risque donc d'empiéter progressivement sur les fonctions régaliennes de l'État. L'ensemble de ces explications nous conduit à la même conclusion : la politique de coopération au développement aurait une fonction intégratrice. Initialement constituée d'actions éparses voire symboliques, la politique communautaire de développement s'est progressivement structurée, organisée, et densifiée, au point de faire émerger des standards européens de coopération au développement applicables dans les États membres également, et une culture politique européenne de la coopération au développement (en construction, toutefois) assimilée par de nombreux acteurs nationaux. Ce processus répond *in fine* au mécanisme d'entraînement classique du *spill over*. Cet effet témoigne, dans le cas présent, de l'originalité de notre objet d'étude en termes de modes de gouvernance. En effet, nous avons cherché à mettre en lumière les multiples facettes, parfois contradictoires, du processus de prise de décision européen. À cet égard, nous avons identifié l'homogénéisation et la différentiation comme deux caractéristiques de l'action publique communautaire de coopération au développement. L'homogénéisation de la manière de concevoir et de faire le développement en Europe et la différenciation de la manière de mettre en œuvre la politique de développement dans les pays en développement constituent deux piliers de l'action communautaire dans ce secteur. Ces deux éléments concourent également à la réussite du processus d'européanisation progressive du référentiel, qui témoigne d'un mécanisme assez original de construction d'une politique publique européenne.

L'européanisation progressive du référentiel communautaire de la coopération au développement témoigne d'un mécanisme de construction assez original d'une politique qui n'est certes pas commune, mais qui a des effets similaires sur les cadres cognitifs nationaux. La qualification des effets de l'européanisation nous paraît difficile, et c'est là une des limites de notre travail. Le cas que nous étudions ne nous permet en effet pas réellement de tirer des conclusions générales et définitives sur ce processus. Le temps étudié est relativement court – une quinzaine d'années – et il faudrait une étude comparative des effets de l'européanisation dans l'ensemble des pays de l'Union européenne pour parachever cette analyse. Néanmoins, à ce stade de notre enquête, nous avons pu confirmer ou infirmer certaines de nos hypothèses, concernant le cadre cognitif qui s'est formé. Le caractère incrémentaliste (Lindblom, 1959) de l'intégration européenne en matière de coopération au développement permet de synthétiser certains

résultats de notre travail. En effet, l'étude de Lindblom met en évidence les caractéristiques de l'incrémentalisme en démontrant que les politiques publiques ne correspondent ni à un modèle rationnel, ni à un modèle optimal, mais sont le résultat d'un processus de « *muddling through* », c'est-à-dire d'une dynamique plutôt aléatoire ou improvisée. Dans cette perspective, la politique communautaire peut s'approcher de la démarche incrémentale : il s'agit d'une succession de petites décisions qui, prises isolément, se contentent d'éviter d'éventuels écueils liés à la superposition et à l'imbrication des différents niveaux d'action publique au sein de l'Union européenne. De même, la stratégie communautaire apparaît comme un résultat politique pour lequel les moyens financiers engagés, au profit de l'action publique de coopération au développement, ne varient que dans une moindre mesure. Cependant, assimiler le processus que nous venons d'analyser à un processus purement et simplement incrémental occulterait une partie de nos données et résultats. En effet, l'une des limites de cette théorie est de ne pas permettre une étude empirique détaillée, ni expliquer les changements et évolutions observés dans l'action publique, et encore moins rendre compte de la vision d'ensemble portée par la Commission européenne. Or, l'une des conclusions de notre étude réside bien dans l'impact de ces évolutions de l'action sur l'ensemble : c'est en termes de changement que nous devons envisager nos résultats.

La mise à l'agenda et la question du changement

Si la question du changement social peut s'appréhender dans une perspective wébérienne et explorer les relations entre le droit et le changement social[404], il convient ici de replacer cette étude du changement communautaire et de la coopération au développement dans le cadre d'une analyse de science politique. Sont ainsi questionnées les évolutions de la coopération au développement, qu'elles visent à freiner le changement ou à le motiver. C'est dans cette perspective que nous avons montré les évolutions engendrées par l'affirmation de la politique communautaire de coopération au développement. Ces dernières se font jour tant sur le plan du cadre normatif (des objectifs de la politique), que sur celui des instruments, et enfin sur celui des cadres

[404] Voir notamment les *law and society studies* avec Eisenstadt, Trubek.

institutionnels (l'organisation et la structuration de l'action publique de la coopération au développement évoluent également). Cela correspond aux trois critères du changement d'une politique publique tels que Muller les a définis (Muller, 2005)[405]. L'étude du changement social est à la base de l'analyse des politiques publiques (Mény, Thoenig, 1989 : 140 ; Muller, 2005). Une autre des hypothèses que nous avons formulées portait en effet sur la mise à l'agenda communautaire du problème de la coopération au développement. Ici, l'étude de la mise à l'agenda a mis en lumière une stabilisation et une routinisation des pratiques (Musselin, 2005). De même que les pratiques, le référentiel a été stabilisé, au niveau communautaire, et a été mis en cohérence avec les référentiels nationaux. Si Muller distinguait le référentiel global du référentiel sectoriel, notre proposition de distinguer référentiel global et référentiel national permettrait de normaliser l'étude de ce concept dans le contexte des études européennes. La Communauté européenne témoigne d'une « *vision plus générale de l'action publique* » (Muller, 2005 : 174), Crozier et Thoenig soulignent le caractère parcellaire de l'étude du problème du changement dans le cadre des systèmes d'action publique. Pour eux, la littérature ne tient pas compte de sa dimension parfois « *systématique* » (Crozier, Thoenig, 1975 : 30). En cela, la politique communautaire de coopération au développement constitue un domaine d'action stimulant, puisqu'il permet d'analyser le changement sous cet angle. La Commission met en effet en œuvre les conditions d'une systématisation du changement, en modifiant les règles du jeu et les conditions d'accès au jeu. Cela tend à repenser les conditions de l'action publique européenne.

Les prémisses d'une nouvelle conception de l'action publique européenne.

L'un des aspects latents de ce que nous avons montré dans notre travail est le passage d'une conception isolée et parcellaire de la coopération au développement, centrée sur les intérêts des États membres et de leurs relations historiques, à une conception plus large, plus globale, tournée vers un objectif ambitieux d'efficacité plutôt que des objectifs circonstanciés et conjoncturels. Là encore, il convient de

[405] Muller, pour élaborer cette définition, s'est lui-même inspiré des travaux de Hall sur les « *transformations des politiques économiques britanniques* ».

nuancer les apports de l'évolution de la coopération européenne au développement. Nous l'avons montré, elle est porteuse d'une vision beaucoup plus pragmatique des échanges Nord-Sud, dont les ressorts idéologiques peuvent être critiqués, notamment parce qu'ils témoignent d'une représentation du monde basée sur les échanges commerciaux. Néanmoins, la coopération au développement apparaît désormais comme un axe essentiel de la politique internationale de l'Union européenne, au même titre que l'aide humanitaire ou les relations extérieures au sens classique. La coopération au développement est dorénavant constitutive de l'identité européenne sur la scène internationale, et elle est reconnue comme telle par les États membres. Vis-à-vis de partenaires internationaux – du Nord et du Sud – les acteurs européens tentent aujourd'hui, dans la majorité des cas, d'impulser une dynamique collective, de parler d'une seule voix. Dans le domaine de l'environnement, par exemple, leurs efforts allaient dans ce sens à l'occasion de la préparation et de la tenue de sommets internationaux concernant le changement climatique. La Commission déploie des atouts de communication pour se faire coordinatrice et négociatrice en interne, afin de parvenir à la présentation d'un point de vue commun, comme elle a été en mesure de préparer le Sommet de Copenhague (COP 15), en décembre 2009. L'État membre en charge de la présidence du Conseil se charge, de son côté, de la défense des orientations européennes. Malgré tout, cette logique collective n'est ni commune ni permanente ni structurelle. Elle est le fruit d'un processus de légitimation du rôle international de l'Union européenne, et progresse peu à peu. Mais la résurgence des logiques nationales sur certains débats l'emporte souvent sur la volonté de parler d'une seule voix.

L'exemple le plus prégnant et actuel concerne la constitution du Service européen pour l'action extérieure. Issu de la dernière réforme institutionnelle de l'Union européenne, le SEAE incarne le changement de dynamique dans la gestion des affaires extérieures de l'UE. D'une part, le traité de Lisbonne apporte des modifications juridiques et intègre la coopération au développement dans le SEAE, et ouvre des perspectives plus déterminées en termes d'intégration européenne. La suppression des trois piliers portée par le Traité de Lisbonne implique l'extension progressive de la méthode communautaire à l'ensemble des domaines de l'action européenne. D'autre part, depuis Maastricht, la politique de coopération au développement de la Communauté européenne d'avant Lisbonne était complémentaire des politiques de

développement des États membres, ce qui contenait la Communauté européenne dans un rôle de coordinateur actif ou de timide régulateur. Désormais, l'article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit une complémentarité horizontale. La politique communautaire n'est plus subordonnée à celles des États membres, il y a une complémentarité mutuelle des politiques européennes de développement : « *la politique de coopération au développement de l'Union et celles des États membres se complètent et se renforcent mutuellement* » (article 208 TFUE). Sur un plan juridique comme politique, la nuance est importante, puisqu'elle valide le processus de légitimation de l'acteur européen, que nous avons ici mis en exergue. Le SEAE doit absorber l'ensemble des services des relations extérieures de la Commission, qui conservera néanmoins la gestion des instruments financiers, et réorganisera de ce fait la DG Développement et l'Office de coopération EuropeAid. À travers la nomination d'un Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (à qui l'article 18 TFUE accorde également le statut de vice-président de la Commission), il s'agit de créer un pont entre les principaux pôles de décision, à savoir la Commission et le Conseil, et de faire le lien entre la dynamique communautaire et la logique intergouvernementale. Les débats qui animent actuellement l'organisation du SEAE démontrent l'acuité de notre posture de recherche, et le poids des logiques et des intérêts nationaux dans le processus de construction européenne.

Si « *l'idée de la construction d'une organisation internationale et supranationale, basée sur l'État de droit constitutionnel, mais qui en même temps ne ressemblerait pas à un État supranational centralisé, paraît la seule possible* » (Telo, in Magnette, Remacle, 2002 : 135), il apparaît, au terme de notre étude, que la politique de développement de l'Union européenne est plus tournée vers des problématiques liées à l'intégration de ce domaine d'action que vers des préoccupations de réception de la politique par les pays du Sud. En cela, notre travail est incomplet, puisque nous avions pris le parti de centrer notre réflexion sur les relations entre les États membres et la Communauté européenne. Nous l'avons évoqué, les États destinataires de l'aide européenne, au sens large, sont les acteurs à part entière de la politique de développement de la Communauté européenne, et maintenant de l'Union européenne. Leur rôle sur la scène internationale dans le cadre des négociations Nord-Sud mérite d'être approfondi, puisqu'ils influencent de façon croissante la redistribution des cartes

en matière de développement, mais aussi dans des domaines qui lui sont attachés comme l'environnement et la sécurité internationale.

BIBLIOGRAPHIE

Littérature scientifique

RELATIONS INTERNATIONALES ET DEVELOPPEMENT

Généralités

Allcock, Sheila (1999). *Development studies. Guides to information sources*. Londres, Bowker-Saur.

Badie, Bertrand (2007). *Le diplomate et l'intrus, l'entrée des sociétés dans l'arène internationale*. Paris, Fayard.

Badie, Bertrand ; Smouts, Marie-Claude (1999). *Le retournement du monde.* Paris, Dalloz / Presses de Sciences Po.

Barnett, Tony (1988). *Sociology and development*. New York, Routledge.

Berg, Elliot (2003). « Augmenter l'efficacité de l'aide : une critique de quelques points de vue actuels », *Revue d'économie du développement*, n°4.

Bouveresse, Jacques (1990). *Droit et politiques du développement et de la coopération*. Paris, PUF.

Burac, Maurice ; Godard, Henry ; Taglioni, François (2003). « Le bassin Caraïbe dans les Amériques : intégration régionale ou continentale ? », *Mappemonde*, vol. 4, n°72.

Charillon, Frédéric (2001). *Les politiques étrangères*. Paris, Documentation française.

Charnoz, Olivier ; Severino, Jean-Michel (2007). *L'aide publique au développement.* Paris, La découverte.

Constant, Fred ; Daniel, Justin (1999). *Politique et développement dans les Caraïbes*. Paris, L'harmattan.

Delpeuch, Thierry (2006). « La coopération internationale au prisme du courant de recherche "droit et développement" », *Droit et société*, vol. 1, n°62.

De Rivero, Oswaldo (2003). *Le mythe du développement*. Tunis, Enjeux Planète.

Devin, Guillaume (2007). *Sociologie des relations internationales*. Paris, La découverte.

Édinval, Eryc ; Maurin, Alain ; Montauban, Jean Gabriel (1997). *Stratégies de développement comparées dans la Caraïbe*. Paris, L'Hermès.

Feuer, Guy ; Cassan, Hervé (1991). *Droit international du développement*. Paris, Dalloz.

Forster, Jacques ; Stokke, Olav (1999). *Policy coherence in development co-operation*. Londres, Cass / Genève, EADI.

Geronimi, Vincent ; Bellier, Hélène ; Gabas, Jean-Jacques (2007). *Savoirs et politiques de développement*. Paris, Karthala / Gemdev.

Girvan, Norman (1999). « Globalisation, fragmentation and integration: a Caribbean perspective », communication présentée au « International Meeting on Globalization and Development Problems », La Havane, Cuba, 18 au 22 janvier, disponible sur le site de l'auteur http://normangirvan.info

Hall, Kenneth ; Benn, Dennis (2000). *Contending with destiny, the Caribbean in the 21st Century*. Kingston (Jamaica), Ian Randle.

Hermet, Guy (2000). *Culture et développement*. Mayenne, Presses de Sciences Po.

Hugon, Philippe (2005). « Droit, droits et économie du développement. Illustrations à propos de l'alimentation », *Mondes en développement*, vol. 33, n° 129, 13-40.

Jacquet, Pierre (2006). « Les enjeux de l'aide publique au développement », *Politique étrangère*, Institut français des relations internationales, vol. 4, 941-954.

Jos, Emmanuel ; Perrot, Danielle (1999) *La Caraïbe face au défi de la mondialisation. Marchés et nations dans l'aire Caraïbe / Amérique*. Paris, Montchestien.

Lamy, Pascal (2004). *La démocratie-monde. Pour une autre gouvernance globale*. Paris, Seuil.

Lautier, Bruno (2002). « Pourquoi faut-il aider les pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté », *Revue Tiers monde*, n° 169, janvier-mars, 137-165.

Lindauer, David L. ; Pritchett, Lant (2002). « What's the big idea ? The Third Generation of Policies for Economic Growth », *Economia*, vol. 3, n° 1, automne.

Mayer, Jörg (2009). « Policy Space : What ? For What ? And Where ? », *Development Policy Review*, vol. 27, n° 4, 373-395.

Nabajoth, Éric (1996). *Les relations internationales dans les Caraïbes*. Paris, L'hermès.

Nabajoth, Éric (2001). *Les Caraïbes dans les relations internationales*. Thèse de doctorat, Université des Antilles et de la Guyane.

Nahavandi, Firouzeh (2003). *Repenser le développement et la coopération internationale – état des savoirs universitaires*. Clamecy, Karthala.

Nettleford, Rex (2003). « Governance in the Contemporary Caribbean: the way forward – towards a political culture of partnership », Hall and Benn.

Osei, Robert ; Morrissey, Oliver ; Lloyd, Tim (2004). « The Nature of Aid and Trade Relationships », *European Journal of Development Research*, vol. 16, n° 2, 354-374.

Payne, Anthony ; Sutton, Paul (2007). « Repositioning the Caribbean within Globalisation », *The Caribbean Papers*, n° 1, Centre for International Governance Innovation, disponible sur http://www.cigionline.com

Payne, Anthony (2001). *Charting Caribbean Development*. Warwick, Warwick University Press.

Pineault, Éric (2005). « Vers un nouveau Consensus de Washington ? », *Asymétries*, n° 1, Outremont, Athéna.

Rancière, Jacques (2002 [1983]). *Le philosophe et ses pauvres*. Paris, Fayard.

Rist, Gilbert (2001). *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris, Presses de Sciences Po.

Roche, Jean-Jacques (2005). *Relations internationales*. Paris, LGDJ.

Sedjari, Ali (2001). *Quel État pour le 21ème siècle ?* Rabat, L'Harmattan / GRET.

Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. New York, Anchor Books.

Sen, Amartya (2002 [1993]). *Éthique et économie*. Paris, PUF.

Senarclens, Pierre (2006). *La politique internationale*. Paris, Armand Colin.

Serbin, Andrés (1998) *Sunset over the Islands. The Caribbean in an Age of Global and Regional Challenges*. Warwick, Warwick University Press.

Severino, Jean-Michel ; Charnoz, Olivier (2003). « Un paradoxe du développement », *Revue économique du développement*, n° 4.

Simon, David (2006). *Fifty Key Thinkers on Development*. New York, Routledge.

Singh, Naresh (2003). « Governance for poverty eradication and sustainable development: issues in development cooperation », *in* Hall, Kenneth O. ; Benn, Denis (2003). *Governance in the age of globalisation*.

Smouts, Marie-Claude (1995). *Les organisations internationales*. Paris, Armand Colin.

Smouts, Marie-Claude (1998). *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. Paris : Presses de Sciences Po.

Smouts, Marie-Claude ; Battistella, Dario ; Vennesson, Patrick (2003). *Dictionnaire des Relations internationales*. Paris, Dalloz.

Stiglitz, Joseph (2002). *La grande désillusion*. Paris, Fayard.

Van Eeuwen, Daniel (2002). *L'Amérique latine et l'Europe à l'heure de la mondialisation*. Paris / Aix en Provence, CREALC-IEP / Karthala.

Politique internationale de l'Union européenne

Alecu de Flers, Nicole ; Regelsberger, Elfriede (2005). « The EU and Inter-regional Cooperation », *in* Hill, Christopher ; Smith, Michael (2005). *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

Barfleur-Lancrerot, Lydia (2005). « L'accord de partenariat UE-CARIFORUM: un partenariat en trompe l'œil ? », *La Chronique des Amériques*, mai, n° 16.

Cannizzaro, Enzo (2002). *The European Union as an actor in International Relations*. The Hague, Kluwer Law International.

Cox, Robert W. ; Jacobson, Harold K. (1973). *The Anatomy of influence : Decision Making in International Organization*. New Haven, Yale University Press.

Daniel, Justin (2007). « Le cadre institutionnel et le dialogue sur les politiques : l'Accord de Cotonou à l'épreuve d'une réhabilitation du politique », *in* Perrot, Danielle (2007), *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : Quel partenariat ?* Bruxelles, Bruylant, 261-285.

Helly, Damien ; Petiteville, Franck (2005). *L'Union européenne, acteur international*. Paris, L'Harmattan.

Hill, Christopher ; Smith, Michael (2005). *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press.

Holland, Martin (2000). *The EU and the Third World*. Basingstoke, Palgrave.

Irondelle, Bastien ; Petiteville, Franck (2005). Numéro spécial « À la recherche de la politique étrangère européenne », *Politique européenne*, vol. 3, n° 17.

Knodt, Michèle ; Princen, Sebastiaan (2003). *Understanding the European Union's External Relations*. Londres, Routledge.

La Serre, Françoise (de) (2005). « L'architecture institutionnelle de l'Union européenne comme acteur internationale : genèse et évolution », *in* Helly, Damien ; Petiteville, Franck (2005). *L'Union européenne, acteur international*. Paris, L'Harmattan.

Laïdi, Zaki (2005). *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*. Paris, Presses de Sciences Po.

Lebullenger, Joël (2006). « Accords commerciaux régionaux Euro-Sud et principe de solidarité dans le respect des principes du droit de l'OMC », *Le Droit de l'Union européenne en principes – Liber amicorum en l'honneur de Jean RAUX*. Rennes, Apogée, 689-725.

Marsh, Stephen ; Mackenstein, Hans (2005). *The international relations of the European Union*. Essex, Pearson Education Limited.

McCormick, John (2006). *The European Superpower*. New York, Palgrave Macmillan.

Milward, Alan S. (2000). *The European Rescue of the Nation-State*. New York, Routledge.

Moreau-Defarges, Philippe (1983). *L'Europe et son identité dans le monde*. Paris, STH.

Perrot, Danielle (2007), *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : Quel partenariat ?* Bruxelles, Bruylant, 261-285.

Petiteville, Franck (2006). *La politique internationale de l'Union européenne*. Paris, Presses de Sciences Po.

Sachwald, Frédérique (1997). *L'Europe et la mondialisation. Un exposé pour comprendre, un essai pour réfléchir*. Paris, Flammarion.

Smith, Karen E. (2001). « The EU, Human Rights and Relations with Third Countries : Foreign Policy with an Ethical dimension ? », *in* Smith, Karen ; Light Margot (2001). *Ethics and Foreign Policy*. Cambridge, Cambridge University Press

Smith, Karen E. (2003). *European Union foreign policy in a changing world*. Cambridge, Polity Press.

Politiques de développement de l'Union européenne

Anglade, Christian (2000). « La politique communautaire d'aide au développement : bilan et perspectives », *L'Europe en formation*, n° 318, automne.

Arts, Karin ; Dickson, Anna (2004). *EU Development cooperation. From model to symbol*. Manchester, Manchester University Press.

Babarinde, Olufemi ; Faber, Gerrit (2004). « From Lomé to Cotonou: Business as Usual? », *European Foreign Affairs Review*, n° 9, 27-47.

Balleix-Banerjee, Corinne (2005). *La politique européenne de coopération au développement*. Paris, Fondation Robert Schuman.

Brodin, Claire (2006). « L'efficacité de l'aide européenne pour le développement », *Annuaire français de relations internationales*, vol. 7.

Cox, Aidan ; Healey, John Michael ; Koning, Antonique (1997). *How European aid works: a comparison of management systems and effectiveness*. Londres, Overseas Development Institute.

Delcour, Laure (2003). « L'Union européenne : une approche spécifique du développement ? », *Mondes en développement*, vol. 31, n° 124, 77-94.

Delcourt, Laurent (2008). « Aide au développement de l'Union européenne : perspective critique », *Alternatives sud*, vol. 15, 7-38.

Dimier, Véronique (2003). « Institutionnalisation et bureaucratisation de la Commission européenne : l'exemple de la DG Développement », *Politique européenne*, n° 11, 99-121.

Dimier, Véronique (2006). « Constructing Conditionality: the bureaucratization of EC Development Aid », *European Foreign Affairs Review*, n° 11, 263-280.

Fondation Jean-Jaurès, Fondation Friedrich Ebert (1999). *UE-ACP Quel avenir commun ? Dialogue politique*. Paris, Fondation Jean-Jaurès.

Forster, Jacques ; Stokke, Olav (1999). *Policy coherence in development co-operation*. Londres, Cass / Genève, EADI.

France, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (1998). *Quelle efficacité économique pour Lomé ? Redonner du sens au partenariat entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.* Paris, Documentation française.

Gabas, Jean-Jacques ; GEMDEV (1999). *L'Union européenne et les pays ACP. Un espace de coopération à construire*. Paris, Karthala.

Granell, Francesc (2005). *Le droit de la CE et de l'Union européenne*, *La coopération au développement de la Communauté européenne*, Commentaire Mégret, vol. 13, Bruxelles, Université de Bruxelles.

Grilli, Enzo (1993). *The European Community and the developing countries*. Cambridge, Cambridge University Press.

Kingah, Stephen (2006). « The revised Cotonou Agreement between the European Community and the African, Caribbean and Pacific states: innovations on security, political dialogue, transparency, money and social responsibility », *Journal of African Law*, vol. 50, n° 1, 59-71.

Labouz, Marie-Françoise (2000). *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers : conflits et convergences*. Bruxelles, Bruylant.

La Naelou, Anne (1995). *Politiques européennes de développement avec les pays du Sud*. Paris, L'Harmattan.

Lister, Marjorie (1999). *New Perspectives on European Union Development Cooperation*. Oxford, Westview Press.

Molenaers, Nadia ; Nijs, Leen (2009). « From the Theory of Aid Effectiveness to the Practice: the European Commission's Governance Incentive Tranche », *Development Policy Review*, vol. 27, n° 5, 561-580.

Nkundabagenzi, Félix ; Santopinto, Federico (2003). *Le développement une arme de paix. La coopération de l'Union européenne et la prévention des conflits*. Bruxelles, GRIP.

Petiteville, Franck (2001). « La coopération économique de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 3, juin, 431-458.

Rodney, Walter (1982). *How Europe under-developed Africa*. Washington DC, Howard University Press.

Scott, Joanne (1995). *Development dilemmas in the European Community*. Buckingham / Philadelphia, Open University Press.

Sutton, Paul (1991). *Europe and the Caribbean*. Londres, Macmillan.

Politiques de développement des États membres

Alfini, Naomi ; Chambers, Robert (2007). « Words count: taking a count of the changing language of British aid », *Development in practice*, vol. 17, n° 4-5, août.

Beuth, Heinrich Wilhelm (1994). « L'Auswärtiges Amt et le Quai d'Orsay », *Revue française d'administration publique*, n° 69.

Bocquet, Dominique ; Gabas, Jean-Jacques (2000). « La politique française de coopération au développement », *Esprit*, vol. 6, n° 264.

Charillon, Frédéric (2008). « Les enjeux de la présidence française de l'Union européenne : opportunités et limites », *Revue internationale et stratégique*, vol. 1, n° 69, 161-168.

Fuchs, Jean-Paul (1994). *Pour une politique de développement efficace, maîtrisée et transparente*, *Rapport au Premier ministre*. Paris, Documentation française.

Godfrain, Jacques (1996). « Introduction », *Revue française d'administration publique*, dossier spécial sur « l'action extérieure de l'État », n°77,

Levy, Marc (2000). « Comment renouveler la politique de "coopération au développement" ? », *Esprit*, vol. 6, n° 264.

Pacquement, François (2010). « Le système d'aide au développement de la France et du Royaume-Uni : points de repère sur cinquante ans d'évolutions depuis la décolonisation », *Revue internationale de politique de développement*, n° 1, 55-80, consultable sur http://poldev.revues.org/114

Penne, Guy ; Dulait, André ; Brisepierre, Paulette (2002). *La réforme de la coopération à l'épreuve des réalités : un premier bilan 1998 – 2001*, Rapport d'information 46 de la commission des affaires étrangères. Paris, Sénat.

Schwarzer, Daniela (2008). « La présidence française de l'Union européenne : quels objectifs, quels partenaires ? », *Politique étrangère*, n° 2, 361-371.

Tinturier, Jacques (2000). *De la coopération à l'aide au développement en Afrique, propositions pour une politique d'aide de la France*. Paris, L'Harmattan.

SOCIOLOGIE POLITIQUE ET ACTION PUBLIQUE

Généralités

Abélès, Marc (2005 [1990]). *Anthropologie de l'État*. Paris, Payot et Rivages.

Almond, Gabriel A. ; Verba, Sidney (1980). *The civic culture revisited*. Boston, Little Brown.

Arendt, Hannah (2004 [1972]). *Du mensonge à la violence*. Paris, Presses Pocket.

Auster, R ; Silver, M (1979). *The State as a Firm. Economic forces in political development. Boston, Martinus Nijhoff.*

Bachrach, Peter ; Baratz, Morton S. (1975). « Power and it two faces revisited: a reply to Geoffrey Debnam », *The American Political Science Review*, vol. 69, n° 3, 900-904.

Badie, Bertrand ; Déloye, Yves (2007). *Le temps de l'État. Mélanges en l'honneur de P. Birnbaum*. Paris, Fayard.

Balme, Richard ; Brouard, Sylvain (2005). « Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 33-50.

Beaud, Olivier (1994). *La puissance de l'État*. Paris, PUF (Leviathan).

Becquart-Leclercq, Jeanne (1979). « Réseau relationnel, pouvoir relationnel », *Revue française de science politique*, vol. 29, n° 1, 102-128.

Birnbaum, Pierre (1975). *La fin du politique*. Paris, Seuil.

Birnbaum, Pierre ; Leca, Jean (1991 [1986]). *Sur l'individualisme*. Paris, Presses de Sciences Po.

Bongrand, Philippe ; Laborier, Pascale (2005). « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, février, p. 73-111.

Boudon, Raymond ; Bourricaud, François (2004 [1982]). *Dictionnaire critique de la sociologie*. Paris, PUF.

Bourricaud, François (1965). « Ambiguïté du consensus », *Revue de l'enseignement supérieur*, n°4.

Braud, Philippe (2004). *Penser l'État*. Paris, Seuil (Points Essais).

Braud, Philippe (1998). *Sociologie politique*. Paris, LGDJ.

Closer, Lewis (1964). *The Fonction of Social Conflict*. Glenoce, Free Press.

Comstock, Donald E. (1982). « Power in organizations: toward a critical theory », *The Pacific Sociological Review*, vol. 25, n°2, 139-162.

Crozier, Michel ; Friedberg, Erhard (1977). *L'acteur et le système*. Paris, Seuil.

Crozier, Michel (1971). « Sentiments, organisations et systèmes », *Revue française de sociologie*, vol. 12, n°2, 141-154.

Crozier, Michel ; Thoenig, Jean-Claude (1975). « La régulation des systèmes organisés complexes. Le système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n°3.

Dahl, Robert (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven, Yale University Press.

Dahl, Robert (1969). « The concept of Power », *in* Bell, Roderick ; Edwards, David ; Wagner, Harrison. *Political Power: a reader in theory and research*. New York, The Free Press.

Dahl, Robert (1989). *Democracy and its critics*. New Haven, Yale University Press.

Dion, Stéphane (1982). « Pouvoir et conflits dans l'organisation : grandeur et limites du modèle de Michel Crozier », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 15, n°1, 85-101.

Dubois, Jérôme (1996). « Le partenariat ou la difficile construction de règles du jeu entre partenaires à statuts multiples : l'aménagement d'un nouveau quartier à Aix-en-Provence », *Pôle Sud*, vol. 4, n°4, 45-64.

Durkheim, Émile (1983 [1895]). *Les règles de la méthode sociologique*. Paris, PUF.

Duverger, Maurice (2000 [1985]). *Introduction à la politique*. Paris, Gallimard.

Foucault, Michel (1976). *Histoire de la sexualité, t. I, La volonté de savoir*. Paris, Gallimard.

Friedberg, Erhard (1993). *Le pouvoir et la règle*. Paris, Seuil.

Giddens, Anthony (2005). *La constitution de la société : éléments de la théorie de la structuration*. Paris, PUF.

Grawitz, Madeleine (2000). *Méthodes des sciences sociales*. Paris, Dalloz.

Guiraudon, Virginie (2000). « L'espace sociopolitique européen, un champ encore ne friche ? », *Cultures et conflits*, n° 38-39, 7-37.

Haas, Peter (1992). « Introduction: Epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, vol. 46, n°1, 1-35.

Habermas, Jürgen (1973). *La technique et la science comme idéologie*. Paris, Gallimard.

Habermas, Jürgen (1993 [1962]). *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris, Payot.

Habermas, Jürgen (1978). *Raison et légitimité*. Paris, Payot.

Kuhn, Thomas (2008). *La structure des révolutions scientifiques*. Paris, Flammarion (Champs).

Laurens, Sylvain (2007). « "Pourquoi" et "comment" poser les questions qui fâchent ? Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des "imposants" », *Genèses*, n°69, 112-127.

Leca, Jean ; Jobert, Bruno (1980). « Le dépérissement de l'État », *Revue française de science politique*, vol. 30, n°6, 1125-1170.

Lukes, Steven (1982). « Macht und Herrschaft bei Weber, Marx, Foucault », *Krise der Arbeitsgesellschaft Verhandlungen der 21. Deutschen Soziologentages*, Bamberg, Frankfurt et New York, Campus Verlag.

March, James ; Olsen, Johan (1979). *Ambiguity and choice in organisations*. Bergen, Universitetforlaget.

March, James ; Olsen, Johan (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, Free Press.

Mény, Yves (1993). *Politique comparée. Les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*. Paris, Montchrestien.

Morckle, Daniel (2007). *La gouvernance, le droit et l'État*. Bruxelles, Bruylant.

Neveu, Eric (2002). « Les quatre configurations du journalisme politique », *in* Rieffel, Rémy et Watine, Thierry (2002). *Les mutations du journalisme en France et au Québec*. Paris, Éditions Panthéon-Assas.

Nye, Joseph S. (1990). *Bound to lead. The changing nature of American Power*. New York, Basic Books.

Paquot, Thierry (2009). *L'espace public*. Paris, La découverte.

Passet, René (1999). *L'économique et le vivant*. Paris, Economica.

Phélippeau, Éric (2002). *L'invention de l'homme politique moderne. Mackau, l'Orne et la République*. Paris, Belin.

Rancière, Jacques (2005). *Chroniques des temps consensuels*. Paris, Seuil.

Reno, Fred ; Mérion, Julien ; Deshayes, Fred (2004). *Petit dictionnaire du débat politique local*. Matoury, Ibis Rouge.

Reynaud, Philippe (1979). « Conflit et régulation sociale. Esquisse d'une théorie de la régulation conjointe », *Revue française de sociologie*, vol. 20, 367-376.

Rosenbaum, Walter A. (1975). *Political Culture*. New York, Praeger Publishers.

Sartori, Giovanni (1991). « Comparing and Miscomparing », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 3, n°3.

Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Westview Press.

Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. New York, Russel Sage Foundation.

Warin, Philippe (1996). « Réguler n'est pas diriger : la politique de la ville sans conduite locale ? », *Pôle Sud*, vol. 4, n°4, 33-44.

Weber, Max (1919). *Le savant et le politique*. Paris : Union générale d'éditions.

Weber, Max (1971). *Économie et société*. Tome 1. Paris, Plon. (autre édition : 1995. Paris, Pocket).

Wessels, Wolfgang (1998). « Cometology : Fusion in Action. Politico-Administrative Trends in the EU System », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n°2, 209-234.

Politiques publiques

Badie, Bertrand ; Hermet, Guy (2001). *La politique comparée*. Paris, Armand Colin.

Balme, Richard ; Chabanet, Didier ; Wright, Vincent (2002). *L'action collective en Europe*. Paris, Presses de Sciences Po.

Bennett, Colin ; Howlett, Michael (1992). « The Lesssons of Learning. Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change », *Policy Sciences*, vol. 25, n°3, 275-294.

Bourdieu, Pierre ; Fritsch, Philippe (2000). *Propos sur le champ politique*. Lyon : Presses universitaires de Lyon.

Boussaguet, Laurie ; Jacquot, Sophie ; Ravinet, Pauline (2004). *Dictionnaire des politiques publiques.* Paris, Presses de Sciences Po.

Chagnollaud, Dominique (1997). *Sociologie politique*. Paris, Dalloz.

Cobb & Elder (1972). *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Djouldem, Mohamed (1996). « L'expertise et la contractualisation des politiques publiques », *Pôle Sud*, vol. 4, n°4, 65-76.

Dolowitz, David ; Marsh, David (2000). « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, vol. 13, n°1, 5-24.

Etzioni, Amitai (1968). *The active society: A theory of societal and political processes*. London & New York Collier-Macmillan.

Facchini, François (2006). « L'entrepreneur politique et son territoire », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°2, 263-280.

Faure, Alain ; Pollet, Gilles ; Warin, Philippe (2000). *La construction du sens dans les politiques publiques*. Paris, L'Harmattan.

Garraud, Philippe (1990). « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, vol. 40, 17-41.

Garraud, Philippe (2000). *Le chômage et l'action publique. Le « bricolage institutionnalisé »*. Paris, L'Harmattan.

Gaudin, Jean-Pierre (1996). « Négocier d'abord ? », *Pôle Sud*, Vol. 4, n°4, 19-32.

Gaudin, Jean-Pierre (2002). *Pourquoi la gouvernance ?* Paris, Presses de Sciences Po

Gaudin, Jean-Pierre (2007). *Gouverner par contrat*. Paris, Presses de Sciences Po.

Hall, Peter (1997). « The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations », *in* Lichbach, Mark ; Zuckerman, Alan (1997). *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge, Cambridge University Press, 174-207.

Hall, Peter ; Taylor, Rosemarie (1997). « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, 469-496.

Hassenteufel, Patrick (2008). *Sociologie politique : l'action publique*. Paris, Armand Colin.

Hassenteufel, Patrick : Surel, Yves (2000). « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne*, n°1, avril.

Heclo, Hugh (1994). « Ideas, Interest, and Institutions », in Dodd, Lawrence ; Jullson, Calvin. *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*. Boulder Westview Press, p. …

Howlett, Michael ; Ramesh, M. (1993). « Patterns of Policy Instrument Choice : Policy styles, Policy Learning and the Privatization Experience », *Policy Studies Review*, vol. 2, n°1-2.

Irondelle, Bastien (2006). « French Political Science and European Integration : The State of the Art », *French Politics*, n°4.

Jobert, Bruno (1985). « L'État en action. L'apport des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 35, n°4, p. 654-682.

Jobert, Bruno (2004). « Une approche dialectique des politiques publiques. L'héritage de l'État en action », *Pôle Sud*, vol. 2, n°21, 43-54.

Kingdon, John W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York, Longman.

Lascoumes, Pierre ; Le Galès, Patrick, (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po.

Lascoumes, Pierre ; Le Galès, Patrick (2007a). *Sociologie de l'action publique*. Paris, Armand Colin.

Lascoumes, Pierre ; Le Galès, Patrick (2007b). « Introduction : Understanding Public Policy through its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation », *Governance: an international journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 20, n°1, 1-21.

Le Galès, Patrick (2003). *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris, Presses de Sciences Po.

Leca, Jean ; Muller, Pierre ; Majone, Giandomenico ; Duran, Patrice (1996). « Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°1, 96-133.

Mabileau, Albert (1997). « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3/4, 340-376.

Majone, Giandomenico (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven, Yale University Press.

Mény, Yves ; Muller, Pierre ; Quermonne, Jean-Louis (1995). *Politiques publiques en Europe*. Paris, L'Harmattan.

Muller, Pierre (1994). « La mutation des politiques européennes », *Pouvoirs*, n° 69, 63-75.

Muller, Pierre (2000). « L'analyse cognitive des politiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, 189-207.

Muller, Pierre (2004). « L'État en action revisité », *Pôle Sud*, vol. 2, n°21, 31-42.

Muller, Pierre (2005). « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, 155-187.

Muller, Pierre ; Surel, Yves (1996). « Crises de politiques et régulations cognitives : l'exemple des politiques du livre », *Pôle Sud*, vol. 4, n° 4, 92-106.

Muller, Pierre ; Surel, Yves (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris, Montchrestien.

Offner, Jean-Marc (2006). « Les territoires de l'action publique locale », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°1, 27-47.

Olson, Mancur (1978). *La logique de l'action collective*. Paris, PUF.

Padioleau, Jean-Gustave (1982). *L'Etat au concret*. Paris, PUF.

Palier, Bruno ; Surel, Yves (2005). « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, 7-32.

Parsons, Wayne (1995). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, Edward Elgar.

Petiteville, Franck ; Smith, Adam (2006). « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°3, 357-366.

Radaelli, Claudio (2000a). « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, 255-276.

Renard, Dider ; Caillosse, Jacques ; De Béchillon, Denys (2000). *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*. Paris, LGDJ (droit et société).

Sabatier, Paul ; Schlager, E. (2000). « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, 209-234.

Saurugger, Sabine (2008). « Les approches sociologiques de l'intégration européenne. Perspectives critiques », *Politique européenne*, n°25.

Thoenig, Jean-Claude (1985). « L'analyse des politiques publiques », *in* Grawitz, Madeleine ; Leca, Jean (1985). *Traité de Science politique*. Tome 4. Paris, PUF.

Thoenig, Jean-Claude ; Muller, Pierre (1989). *Politiques publiques*. Paris, PUF.

Wagner R. E. (1966), "Pressure Groups and Political Entrepreneurs: A Review Article", *Public Choice*, n°1, 161-170.

THEORIES DE L'UNION EUROPEENNE

Généralités, théorie, construction, droit

Andersen, Svein A. ; Sitter, Nick (2006). « Differentiated intégration », Arena's Working Papers, n°5, février.

Belot, Céline ; Magnette, Paul ; Saurugger, Sabine (2009). *Science politique de l'Union européenne*. Paris, Economica.

Blockmans, Wim (1997). *Histoire du pouvoir en Europe. Peuples, marchés, États*. Anvers, Fonds Mercator Paribas. 402 p.

Börzel, Tanja (dir.) (2005). Numéro spécial en hommage à Ernst Haas, *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n°2, avril.

Courty, Guillaume ; Devin, Guillaume (2005). *La construction européenne*. Paris, La découverte.

De la Serre, Françoise ; De Bussy, Marie-Elisabeth ; Delorme, Hélène (1971). « Approches théoriques de l'intégration européenne », *Revue française de science politique*, vol. 21, n°3.

Gonzalez, Felipe ; Hoffmann, Stanley (1999). « European Union and Globalization », *Foreign Policy*, n°115, 28-32, 34-43.

Goulard, Sylvie (2000). « L'Europe n'est-elle que stratégie », *Critique internationale*, n°7, avril, 6-14.

Haas, Ernst (1958). *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces. 1950-1957*. Stanford, Staford University Press.

Habermas, Jürgen (2000). *Après l'État-nation*. Paris, Fayard.

Habermas, Jürgen (2006). *Sur l'Europe*. Paris, Bayard.

Hen, Christian ; Léonard, Jacques (2003). *L'Union européenne*. Paris, La découverte.

Hoffman, Stanley (1993). « L'avenir de l'Europe », *Esprit*, n°197, décembre.

Huelshoff, Michael G. ; Sperling, James ; Hess, Michael (2005). « Is Germany a Good European ? German Compliance with EU Law », *German politics*, vol. 14, n°3, 354-370.

Lequesne, Christian ; Smith, Andy (1997). « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? », *Cultures et conflits*, n°28, 7-32.

Lequesne, Christian (1998). « Comment penser l'Union européenne ». *In* Smouts, Marie-Claude (1998). *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. Paris, Presses de Sciences Po.

Levi, Mario (1962). « Europe et souverainetés », *Politique étrangère*, vol. 27, n° 4, 391-409.

Lindberg, Leon (1967). « European Community as a political system », *Journal of Common Market Studies*, vol. 5, n°4.

Lindblom, Charles E. (1959). « The Science of "Muddling Through" », *Public Administration Review*, n°19, 79-88.

Majone, Giandomenico (1996). *La Communauté européenne : un État régulateur*. Paris, Montchrestien (Clefs politiques).

Manners, Ian (2002). « Normative Power Europe : A contradiction in terms », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n°2.

March, James ; Olsen, Johan (1984). « The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life », *The American political science review*, vol. 7, n°3, septembre, 734-749.

Michel, Valérie (2003). *Recherches sur les compétences de la Communauté*. Paris, L'Harmattan (Logiques sociales).

Moravcsik, Andrew (1998). *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, Cornell University Press.

Milward, Alan (1992). *The European rescue of the Nation State*. Berkeley, University of California Press.

Olivi, Bino (2001). *L'Europe difficile, histoire politique de l'intégration européenne*. Paris, Gallimard (folio histoire).

Peters, Guy (1999). *Institutionnal Theory in Political Science. The « New Institutionnalism »*. Londres - New York, Pinter.

Quermonne, Jean-Louis (1994). « Le spectre de la technocratie et le retour du politique », *Pouvoirs*, n°69.

Rumford, Chris (2002). *The European Union. A Political Sociology*. Malden / Oxford, Blackwell.

Simon, Denys (2001). *Le système juridique communautaire*. Paris, PUF.

Schwok, René (2005). *Théories de l'intégration européenne*. Paris, Montchrestien.

Smith, Mitchell P. (2005). « Introduction - From *Modell Deutschland* to Model Europa : Europe in Germany and Germany in Europe », *German politics*, vol. 14, n°3, 275-282.

Spence, David; Edwards, Geoffrey (2006). *The European Commission*. Luxembourg, SJohn Harper Publishing.

Stone Sweet, Alec ; Sandholtz, Wayne ; Fligstein, Neil (2001). *The Institutionalization of Europe*. Oxford, Oxford University Press.

Intégration et gouvernance européenne

Abélès, Marc (1997). « Interpréter l'Europe », *Cultures et conflits*, n°28, hiver.

Abélès, Marc ; Bellier, Irène (1996). « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture du compromis », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°3.

Barry, Andrew (1993). « The European Community and European Government: Harmonization, Mobility and Space », *Economy & Society*, vol. 22, n°3, 314.

Borraz, Olivier (2007). « Governing Standards: the rise of Standardization Processes in France and in the EU », *Governance : An intenrational journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 20, n°1, 57-84.

Borraz, Olivier ; Guiraudon, Virginie (2008). *Politiques publiques. 1. La France dans la gouvernance européenne*. Paris, Presses de Sciences Po.

Bueno de Mesquita, Bruno ; Stokman, Frans N. (1994). *European Community Decision Making. Models, Applications, and Comparisons*. Yale, Yale University.

Bulmer, Simon ; Lequesne, Christian (2002). « New Perspectives on EU-Member State Relationships », *Questions de la Recherche du CERI*, n°4, janvier.

Bulmer, Simon ; Lequesne, Christian (2005). *The Member States of the European Union*. Oxford, Oxford University Press.

Chaltiel, Florence (2006). *Le processus de décision dans l'Union européenne*. Paris, la documentation française.

Christiansen, Thomas ; Jorgensen, Knud E. ; Wiener, Antje (2001). *The Social Construction of Europe*. Londres, Sage.

Clamen, Michel (2000). *Le lobbying et ses secrets : guide des techniques d'influence*. Paris, Dunod.

De Schutter, Olivier ; Lebessis, Notis ; Paterson, John (2001). *Governance in the European Union*. Luxembourg, OOPEC.

Dehousse, Renaud (2004). *L'Europe sans Bruxelles ?* Paris, L'Harmattan.

Deighton, Anne (1995). *Building postwar Europe : national decision-makers and European institutions 1948-1963*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Delcourt, Barbara ; Paye, Olivier ; Vercauteren, Pierre (2007). *La gouvernance européenne. Un nouvel art de gouverner ?* Louvain-la-Neuve, Bruylant.

Dinan, Desmond (2005). *Ever closer Union : an introduction to European integration*. Basingstoke, Palgrave.

Falkner, Gerda ; Treib, Oliver ; Hartlapp, Miriam ; Leiber, Simone (2005). *Complying with Europe : EU harmonisation and soft law in the member states*. Cambridge, New York, Cambridge University Press.

Faugère, Jean-Pierre ; Ferrand-Nagel, Sabine ; Barthe, Marie-Annick (2002). *Politiques publiques européennes*. Paris, Economica.

Fouilleux, Eve (2000). « L'Europe dans l'internationalisation de la production des normes », *Politique européenne*, n°1, avril, 130-133.

Fouilleux, Eve (2004). « CAP reforms and multilateral trade negotiations: another view on discourse efficiency », *West European Politics*, vol. 27, n°2, 235-255.

Georgakakis, Didier ; De Lassalle, Marine (2007). *La nouvelle gouvernance européenne. Genèse et usages politiques d'un livre blanc*. Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg.

Greenwood, Justin (2003). *Interest representation in the EU*. New York, Palgrave Macmillan.

Guiraudon, Virginie (2000). « L'espace sociopolitique européen : un champ encore en friche ? », *Cultures et conflits*, n°38-39, 7-37.

Héritier, Adrienne ; Kerwer, Dieter ; Knill, Christopher ; Lehmkuhl, Dirk ; Teutsch, Michael ; Douillet, Anne-Cécile (2001). *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*. Lanham, Rowman and Littlefield.

Hix, Simon (1998). « The study of the European Union II : The 'new governance agenda and its rival' », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n°1, 38-65.

Hix, Simon (2005). *The political system of European Union*. New York, Palgrave Macmillan.

Hodson, Dermot ; Maher, Imelda (2001). « The Open Method as a New Mode of Governance : the case of soft economic policy coordination », *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n°4, 719-746.

Hooghe, Lisbet ; Marks, Gary (2002). « Types of Multi-Level Governance », *Cahiers européens de Sciences Po*, n°3.

Judge, David ; Earnshaw, David (2003). *The European parliament*. New York, Palgrave Macmillan.

Kirchner, Emil Joseph (1992). *Decision-making in the European Community. The Council Presidency and European Integration*. Manchester and New York, Manchester University Press.

Lacroix, Justine ; Coman, Romana (2007). *Les résistances à l'Europe : cultures nationales, idéologies et stratégies d'acteurs*. Bruxelles, Université de Bruxelles (Études européennes).

Lequesne, Christian ; Surel Yves (2004). *L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*. Paris, Presses de la FNSP.

McCormick, John (2008). *The European Union : politics and policies*. New York, Westview Press.

Magnette, Paul (2003). *Le régime politique de l'Union européenne*. Paris, Presses de Sciences Po.

Magnette, Paul ; Remacle, Eric (2000). *Le nouveau modèle européen*. Bruxelles, Université libre de Bruxelles.

Moser, Peter ; Schneider, Gerald ; Kirchgässner (2000). *Decision Rules in the European Union. A rational choice perspective*. Londres, Macmillan Press.

Nay, Olivier (2001). « Négocier le partenariat. Jeux et conflits dans la mise en œuvre de la politique communautaire en France », *Revue française de science politique*, vol. 51, n°3.

Nugent, Neill (2001). *The European Commission*. Basingstoke, Palgrave.

Nugent, Neill (2006). *The government and politics of the EU*. Basingstoke, Palgrave.

Peters, Guy (1994). « Agenda-setting in the European Community », *Journal of European Public Policy*, vol. 1, n°1, 9-26.

Pollack, Mark (2002). *The engines of the European integration : delegation, agency, and agenda setting in the EU*. Oxford, Oxford University Press.

Richardson, Jeremy (2006). *European Union. Power and policy-making*. New York, Routledge (3rd Edition). 406 p.

Robert, Cécile (2003). « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, n°11, 57-78.

Rosamond, Ben (2003). « The political sciences of European integration: disciplinary history and EU studies », *Queen's papers on Europeanization*, 03/06.

Rüb, Ulrike (2002). *European Governance. Views from the UK on democracy, participation and policy-making in the EU*. Londres, Federal Trust.

Sangiovanni, Mette (2006). *Debates on European Integration : a reader*. New York, Palgrave Macmillan.

Smith, Andy (2004). *Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*. Paris, LGDJ.

Snyder, Francis (2003). *L'Union européenne et la gouvernance*. Bruxelles, Bruylant.

Surel, Yves (2000). « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*. vol. 50, n°2, 235-254.

Trondal, Jarle (2007). « The anatomy of autonomy : reassessing the autonomy of the European Commission », *European Journal of Political Research*, vol. 47, 467-488.

Wallace, Helen (2001). « The changing politics of the European Union : an overview », *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n°4, 581-594.

Wallace, Helen ; Wallace, William (2005). *Policy-making in the European Union*. Oxford, Oxford University Press.

Européanisation

Andersen, Svein (2004). « The Mosaic of Europeanisation », *Arena Working Papers*, Osla, 04/11.

Andersen, Svein ; Eliassen, Kjell (1993). *Making Policy in Europe : the Europeification of National Policy-Making*. London, Sage.

Baisnée, Olivier ; Pasquier, Romain (2007). *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*. Paris, CNRS.

Börzel, Tanja A. (2001). « Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting. Member State Responses to Europeanization », *Queen's Papers on Europeanisation*, n°4/2001.

Börzel, Tanja A. (2003). « Shaping and Taking EU Policies : Member State Responses to Europeanization », *Queen's Papers on Europeanisation*, n° 2/2003.

Börzel, Tanja A. ; Risse, Thomas (2001). « When Europeanisation Hits Home : Europeanisation and domestic change », *European integration online Papier (EIoP)*, vol. 4, n°15.

Carter, Caitriona ; Pasquier, Romain (2006). « European integration and the Transformation of Regional Governance : Testing the analytical purchase of Europeanisation », *Queen's paper on Europeanization*, n°1.

Featherstone, Kevin ; Radaelli, Claudio (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press.

Green Cowles, Maria ; Caporaso, James ; Risse, Thomas (dir.) (2001). *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Changes*. Ithaca, Cornell University Press.

Hix, Simon ; Goetz, Klaus (2000). *Europeanised Politics ? European Integration and National Political Systems*. Londres, Frank Cass.

Howell, Kerry E. (2004). « Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthetising Methodological Approaches », *Queen's Papers on Europeanization*, Dublin, n° 3/2004.

Jacquot, Sophie ; Woll, Cornelia (2003). « Usage of European Integration - Europeanisation from a Sociological Perspective », *European Integration online Papers*, vol. 7, n°12.

Ladrech, Robert (1994). « The Europeanization of Domestic Politics and Institutions. The Case of France », *Journal of Common Market Studies*, vol. 32 (1), p. 69-88.

Lecher, Wolfgang (2002). *European works councils: negotiated Europeanization between statutory framework and social dynamics*. Aldershot, Ashgate.

Lopez-Santana, Mariely (2007). « Soft Europeanisation ? How the Soft Presure from Above Affects the Bottom (Differently) », *EUI Working Papers*. European University Institute, Max Weber Programme, 2007/10.

Mazey, Sonia ; Richardson, Jeremy (1993). *Lobbying in the European Community*. Oxford, Oxford University Press.

Palier, Bruno (2000). « Does Europe matter ? Européanisation et réforme des politiques sociales des pays de l'Union Européenne », *Politique européenne*, n°2, 7-28.

Palier, Bruno ; Surel, Yves (2007). *L'Europe en action : l'européanisation dans une perspective comparée*. Paris, L'Harmattan.

Radaelli, Claudio (2000b). « Policy Transfer in the European Union. Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy », *Governance*, vol. 13.

Radaelli, Claudio (2001). « The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, n°5.

Radaelli, Claudio (2004). « Europeanisation : solution or problem ? », *European Integration online Papier*, vol. 8, n°16.

Saurugger, Sabine (2003). *Européaniser les intérêts ? Les groupes d'intérêt économiques et l'élargissement de l'Union européenne*. Paris, L'Harmattan. 369 p.

Saurugger, Sabine ; Surel, Yves (2006). « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique ». *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n°2, 179-211.

Schmidt, Vivien A. (2006). « Procedural democracy in the E.U.: the Europeanization of national and sectoral policy-making processes », *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n°5, août, 670 - 691.

Schmidt, Vivien A. ; Scharpf, Fritz W. (1998). « Europeanization and Domestic Structural Change. A Question of Fit ? », texte présenté à la Conférence sur l'européanisation et les nouvelles politiques publiques, Florence, Institut universitaire européen, 19-20 juin.

Tulmets, Elsa (2006). « L'adaptation de la méthode ouverte de coordination à la politique d'élargissement de l'Union européenne : l'expérience des jumelages institutionnels en Estonie et en Hongrie », *Politique européenne*, vol. 1, n°18, 155-189.

Littérature grise

COOPERATION AU DEVELOPPEMENT – UNION EUROPEENNE.

Commission européenne (2008). *L'UE partenaire global pour le développement – Accélérer les progrès vers les objectifs du Millénaire pour le développement*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles, 9 avril 2008 [COM (2008) 177], non publié au JOCE.

Commission européenne (2008). *L'UE partenaire global pour le développement – accélérer les progrès vers les Objectifs du millénaire pour le Développement*, Bruxelles, 7 octobre 2008 [COM (2008) 177], non publié au JOCE.

Commission européenne (2008). *Rapport annuel sur les politiques de développement et d'aide extérieure de la Communauté européenne et leur mise en œuvre en 2007*. Luxembourg, Office des publications officielles.

Commission européenne (2007). *Code de conduite de l'Union européenne sur la division du travail dans la politique de développement*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Bruxelles, 28 février 2007 [COM (2007) 72], non publié au JOCE.

Commission européenne (2006…). *Policy achievements in 2005*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Bruxelles, 14 mars 2006 [COM (2006) 124]

Commission européenne (2006a). *Renforcer l'impact européen : un cadre commun pour l'élaboration des documents de stratégies par pays et la programmation pluriannuelle commune*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 2 mars 2006 [COM (2006) 88], publiée au JO C130 du 3 mars 2006.

Commission européenne (2006b). *Aide de l'Union européenne : fournir une aide plus importante, plus efficace, plus rapide*, Communication de la Commission, 2 mars 2006 [COM (2006) 87]

Commission européenne (2006c). *EU-Caribbean Partnership for Growth, Stability and Development*, 2 mars 2006 [COM (2006) 86]

Commission européenne (2006d). *Le partenariat stratégique entre l'Union européenne, l'Amérique latine et les Caraïbes : un engagement commun*. Luxembourg, Office des publications officielles.

Commission européenne (2006e). *Compendium des stratégies de coopération au développement*. Luxembourg, Office des publications officielles.

Commission européenne (2005a). *Proposition de déclaration conjointe…* 13 juillet 2005 [COM (2005) 311]

Commission européenne (2005). *La politique de développement de l'UE (discours de Louis Michel, commissaire européen)*. Luxembourg, Office des publications officielles.

Commission européenne (2005). *External actions through thematic programmes under the future financial perspectives 2007-2013*. 3 août 2005 [COM (2005) 324].

Commission européenne (2005). *Cohérence des politiques au service du développement – Accélérer les progrès vers les Objectifs du Millénaire pour le Développement*, 12 avril [COM (2005) 134].

Commission européenne (2005). *EU Report on Millennium Development Goals 2000 – 2004. EU contribution to the review of the MDFs at the UN High Level Event*. Bruxelles, Commission européenne.

Commission européenne (2005). *European Commission Report on Millennium Development Goals 2000 – 2004*. Luxembourg, Office des publications officielles.

Commission européenne (2005). *Les objectifs du millénaire pour le développement. L'Europe se mobilise*. Luxembourg, Office des publications officielles.

Commission européenne (2005). *Accélérer les progrès vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement – la contribution de l'Union européenne*, 7 octobre [COM (2005) 132].

Commission européenne (2005). *Consultation on the future of EU Development policy*. Issues paper. Bruxelles.

Commission européenne (2005). *Report on the public consultation on the future of the EU Development policy*. Bruxelles, Commission européenne.

Commission européenne (2005). *Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine*, 8 décembre [COM (2005) 636].

Commission européenne (2004). *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales concernant la création d'un instrument européen de voisinage et de partenariat*, 29 septembre 2004 [COM (2004) 628]

Commission européenne (2004). *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil : établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique*, 29 septembre 2004 [COM (2004) 629]

Commission européenne (2003). *Vers une pleine intégration de la coopération avec les pays ACP dans le budget de l'Union européenne*, 8 octobre 2003 [COM (2003) 590]

Commission européenne (2002). *La participation des acteurs non-étatiques à la politique communautaire de développement*. 7 novembre 2002 [COM (2002) 598]

Commission européenne (2002). *The Caribbean and the European Union*. Luxembourg, Office des publications officielles.

Commission européenne (2000). *The European Community's Development policy*. Luxembourg, Office des publications officielles.

Commission européenne (1999). *Union européenne Amérique latine Caraïbe. Une progression commune*. Luxembourg, Office des publications officielles.

Parlement européen (2001). *Document de travail sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres*. Commission des affaires constitutionnelles, 15 mars 2001. Luxembourg, Office des publications officielles.

Union européenne (2006). *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 »*, publiée au JO C46 du 24 février 2006.

COOPERATION AU DEVELOPPEMENT – FRANCE.

Ministère des Affaires étrangères et européennes, DGCID (2004). *Mémorandum de la France sur les politiques et programmes en matière de coopération pour le développement*, Paris, MAE / Repères.

Ministère des Affaires étrangères et européennes, DGCID (2006). *Actions en faveur du développement durable dans la coopération internationale de la France*. Paris, MAE / Évaluations.

Sénat (2007). *Rapport d'information au nom de la délégation pour l'Union européenne sur le Fonds européen de développement*, présenté par Charles Josselin, rapport n°202, 31 janvier 2007.

COOPERATION AU DEVELOPPEMENT – O.I.G.

Banque mondiale (1998). *Rapport annuel*. Washington D.C., Worldbank Group.

Nations Unies, Secrétariat Général (2001). *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration, Report of the Secretary General*. New York, septembre. [A/56/326]

OCDE (1996). *The Story of Official Development Assistance*. Paris, OCDE.

OCDE, Comité d'Aide au développement (1996). *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^{ème} siècle*. Paris, OCDE.

OCDE (2003). *Intégrer les conventions de Rio dans la coopération au développement*. Paris, OCDE.

OCDE (2006). *Dates marquantes. Historique du Comité d'aide au développement de l'OCDE*. Paris, OCDE.

ANNEXES

1. Carte de la Grande Caraïbe
2. Carte des regroupements régionaux
3. Évolution des paradigmes de l'aide (Charnoz, Severino, 2007)
4. Les objectifs du millénaire pour le développement (objectifs et indicateurs)
5. Indicateurs de progrès de la *Déclaration de Paris*
6. Extraits du Traité instituant une Communauté européenne : Titre XX – Coopération au développement
7. Coopération avec les pays ACP : montant des contributions au FED
8. Stratégie de la Commission européenne pour la Caraïbe : *EU-Caribbean Partnership for Growth, Stability and Development*, 2 mars 2006 [COM (2006) 86]
9. Extraits des « cadres stratégiques pays »
   - 9.1. Stratégie de réponse de la CE dans le CSP – Guyana
   - 9.2. Stratégie de réponse de la CE dans le CSP – Suriname
   - 9.3. Stratégie de réponse de la CE dans le CSP – Haïti
   - 9.4. Stratégie de réponse de la CE dans le CSP – République dominicaine
10. Accord de Cotonou – extraits
11. Aide publique de la Communauté européenne dans la Caraïbe : répartition par projet et par secteur (extrait de : *Le partenariat stratégique entre l'Union européenne et l'Amérique latine et les Caraïbes : un engagement commun*)
12. Liste des instruments financiers de la coopération au développement
13. Liste des commissaires en charge des questions internationales à la Commission européenne (1999 - …)
14. Schéma de rédaction d'un document stratégique pays selon l'Interservice Quality Support Group de la Commission européenne
15. Liste des personnes interrogées

1. Carte de la Grande Caraïbe

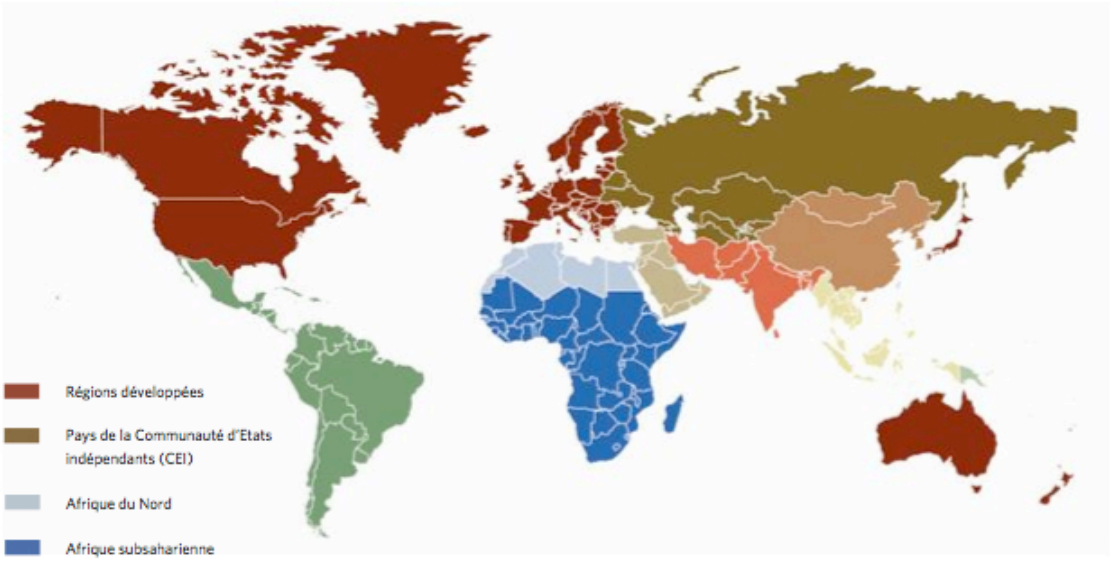
Source : Site de l'Union européenne http://www.europa.eu



2. Groupements régionaux

Source : ONU, Rapport 2009, Objectifs du Millénaire pour le Développement, New York, 2009

Groupements régionaux



- Régions développées
- Pays de la Communauté d'Etats indépendants (CEI)
- Afrique du Nord
- Afrique subsaharienne
- Asie du Sud-est
- Océanie
- Asie de l'Est
- Asie du Sud
- Asie occidentale
- Amérique latine & Caraïbes

Ce rapport présente des données sur le progrès vers les objectifs de développement pour le monde dans l'ensemble et pour certains groupements de pays. Ceux-ci sont classifiés en régions « en développement », les économies de transition de la communauté des états indépendants (CEI) en Asie et Europe, et les régions « développées ».[1] Les régions en développement sont encore décomposées en sous-régions indiquées sur la carte ci-dessus. Ces groupements régionaux sont basés sur des divisions géographiques des Nations Unies, avec quelques modifications nécessaires pour créer au mieux des groupes de pays, pour lesquels une analyse significative peut être effectuée. Une liste complète des pays inclus dans chaque région et sous-région est disponible sur mdgs.un.org.

[1] N'existant aucune convention établie pour la désignation des pays ou secteurs « développés » et « en développement » dans le système des Nations Unies, cette distinction est faite uniquement pour les besoins de l'analyse statistique.

3. Evolution des paradigmes de l'aide (Charnoz, Severino, 2007)

	1950-1965	1965-1980	1980-1999	Depuis 2000
Grandes thématiques	Industries et infrastructures	Besoins fondamentaux, développement rural	Ajustement structurel	Lutte contre la pauvreté, bonne gouvernance, environnement
Éléments idéologiques	Planification, étatisme Priorités économiques	Étatisme Priorités sociales	Reflux de l'État Recours aux marchés Priorités financières	Equilibre marchés/État Priorités sociales
Stratégies	Volontarisme d'État Industries lourdes Import-substitution	Rééquilibrage agriculture/industrie Début de promotion des exportations Lutte contre la pauvreté par satisfaction des « besoins fondamentaux » (services sociaux)	Stabilisation financière et macroéconomique Equilibre extérieur (balance des paiements) Equilibre intérieur (budgétaire et monétaire) Libéralisation, privatisation, dérégulation Promotion des exportations	Objectifs du Millénaire pour le développement Lutte contre la corruption Renforcement des institutions Résurgence de la lutte contre la pauvreté comme priorité
Rôle de l'APD	Transfert de ressources Accumulation de capital productif Soutien aux stratégies de planification Projets d'infrastructures Aide à la création d'industries de base	Redistribution sociale par les services de base Programmes intégrés de développement rural Assistance technique	Ajustement structurel et stabilisation macroéconomique Prêts macroéconomiques Conditionnalité portant sur des réformes structurelles	Réduction et annulation de dettes Aide budgétaire Aide sectorielle Financement récurrent de services publics
Concepts et théories	« Étapes de la croissance » Décollage *Big push* ICOR Double déficit (épargne, devises) Dualisme économique (agriculture/industrie)	Croissance équilibrée (agriculture/industrie) Liens intersectoriels Besoins essentiels Coûts de l'homme Secteur informel Théorie de la dépendance Nouvel ordre économique international	Monétarisme (école de Chicago, réduction du rôle de l'État) Lien exportations/croissance *En décalage :* Croissance endogène Capital humain Economie institutionnelle Imperfections du marché	Critique de l'ajustement structurel (« ajustement à visage humain ») Critique des conditionnalités Rôle des institutions Economie de la corruption Relation démocratie/croissance Capital social

4. Objectifs du Millénaire pour le Développement et indicateurs de progrès

Source : ONU, Rapport du Secrétaire général – plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire pour le Développement, Annexes, New York, 2001 [A/56/326]

Annex

Millennium development goals

1. As part of the preparation of the present report, consultations were held among members of the United Nations Secretariat and representatives of IMF, OECD and the World Bank in order to harmonize reporting on the development goals in the Millennium Declaration and the international development goals. The group discussed the respective targets and selected relevant indicators with a view to developing a comprehensive set of indicators for the millennium development goals. The main reference document was section III of the United Nations Millennium Declaration, "Development and poverty eradication".

2. The list of millennium development goals does not undercut in any way agreements on other goals and targets reached at the global conferences of the 1990s. The eight goals represent a partnership between the developed countries and the developing countries determined, as the Millennium Declaration states, "to create an environment — at the national and global levels alike — which is conducive to development and the elimination of poverty" (see General Assembly resolution 55/2, para. 12).

3. In order to help focus national and international priority-setting, goals and targets should be limited in number, be stable over time and communicate clearly to a broad audience. Clear and stable numerical targets can help to trigger action and promote new alliances for development. Recognizing that quantitative monitoring of progress is easier for some targets than for others and that good quality data for some of the indicators are simply not (yet) available for many countries, we underscore the need to assist in building national capacity while engaging in further discussion (as in the process mandated by the Economic and Social Council) with national statistical experts. For the purpose of monitoring progress, the normal baseline year for the targets will be 1990, which is the baseline that has been used by the global conferences of the 1990s.

4. The United Nations will report on progress towards the millennium development goals at the global and country levels, coordinated by the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat and UNDP, respectively. Reporting will be based on two principles: (a) close consultation and collaboration with all relevant institutions, including the United Nations Development Group (including WHO and UNCTAD), other United Nations departments, funds, programmes and specialized agencies, the World Bank, IMF and OECD, and regional groupings and experts; and (b) the use of nationally owned poverty reduction strategies, as reported in poverty reduction strategy papers, United Nations common country assessments and national human development reports, which emphasize a consultative process among the development partners. The main purpose of such collaboration and consultation will be to ensure a common assessment and understanding of the status of the millennium development goals at both the global and national levels. The United Nations Secretariat will invite all relevant institutions to participate in and contribute to global and country-level reporting with a view to issuing an annual United Nations report that has the wide support of the international community and that can be used by other institutions in their regular reporting on the goals.

5. The proposed formulation of the eight goals, 18 targets and more than 40 indicators are listed below. Other selected indicators for development, which are not related to specific targets, include population, total fertility rate, life expectancy at birth, adult literacy rate and gross national income per capita. Where relevant, indicators should be calculated for subnational levels — i.e., by urban and rural area, by region, by socio-economic group, and by age and gender.

Millennium development goals

Goals and targets	*Indicators*
Goal 1. Eradicate extreme poverty and hunger	
Target 1. Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people whose income is less than one dollar a day	1. Proportion of population below $1 per day
	2. Poverty gap ratio (incidence x depth of poverty)
	3. Share of poorest quintile in national consumption
Target 2. Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger	4. Prevalence of underweight children (under five years of age)
	5. Proportion of population below minimum level of dietary energy consumption
Goal 2. Achieve universal primary education	
Target 3. Ensure that, by 2015, children everywhere, boys and girls alike, will be able to complete a full course of primary schooling	6. Net enrolment ratio in primary education
	7. Proportion of pupils starting grade 1 who reach grade 5
	8. Literacy rate of 15-24-year-olds
Goal 3. Promote gender equality and empower women	
Target 4. Eliminate gender disparity in primary and secondary education, preferably by 2005, and to all levels of education no later than 2015	9. Ratio of girls to boys in primary, secondary and tertiary education
	10. Ratio of literate females to males of 15-to-24-year-olds
	11. Share of women in wage employment in the non-agricultural sector
	12. Proportion of seats held by women in national parliament
Goal 4. Reduce child mortality	
Target 5. Reduce by two thirds, between 1990 and 2015, the under-five mortality rate	13. Under-five mortality rate
	14. Infant mortality rate
	15. Proportion of 1-year-old children immunized against measles
Goal 5. Improve maternal health	
Target 6. Reduce by three quarters, between 1990 and 2015, the maternal mortality ratio	16. Maternal mortality ratio
	17. Proportion of births attended by skilled health personnel

Goals and targets	*Indicators*
Goal 6. Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases	
Target 7. Have halted by 2015 and begun to reverse the spread of HIV/AIDS	18. HIV prevalence among 15-to-24-year-old pregnant women
	19. Contraceptive prevalence rate
	20. Number of children orphaned by HIV/AIDS
Target 8. Have halted by 2015 and begun to reverse the incidence of malaria and other major diseases	21. Prevalence and death rates associated with malaria
	22. Proportion of population in malaria risk areas using effective malaria prevention and treatment measures
	23. Prevalence and death rates associated with tuberculosis
	24. Proportion of tuberculosis cases detected and cured under directly observed treatment short course
Goal 7. Ensure environmental sustainability[a]	
Target 9. Integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes and reverse the loss of environmental resources	25. Proportion of land area covered by forest
	26. Land area protected to maintain biological diversity
	27. GDP per unit of energy use (as proxy for energy efficiency)
	28. Carbon dioxide emissions (per capita) [Plus two figures of global atmospheric pollution: ozone depletion and the accumulation of global warming gases]
Target 10. Halve by 2015 the proportion of people without sustainable access to safe drinking water	29. Proportion of population with sustainable access to an improved water source
Target 11. By 2020 to have achieved a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers	30. Proportion of people with access to improved sanitation
	31. Proportion of people with access to secure tenure [*Urban/rural disaggregation of several of the above indicators may be relevant for monitoring improvement in the lives of slum dwellers*]

Goals and targets	*Indicators*
Goal 8. Develop a global partnership for development[a]	
Target 12. Develop further an open, rule-based, predictable, non-discriminatory trading and financial system Includes a commitment to good governance, development, and poverty reduction — both nationally and internationally	[*Some of the indicators listed below will be monitored separately for the least developed countries (LDCs), Africa, landlocked countries and small island developing States*] **Official development assistance**
Target 13. Address the special needs of the least developed countries Includes: tariff and quota free access for least developed countries' exports; enhanced programme of debt relief for HIPCs and cancellation of official bilateral debt; and more generous ODA for countries committed to poverty reduction	32. Net ODA as percentage of OECD/DAC donors' gross national product (targets of 0.7% in total and 0.15% for LDCs) 33. Proportion of ODA to basic social services (basic education, primary health care, nutrition, safe water and sanitation) 34. Proportion of ODA that is untied
Target 14. Address the special needs of landlocked countries and small island developing States (through the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States and the outcome of the twenty-second special session of the General Assembly)	35. Proportion of ODA for environment in small island developing States 36. Proportion of ODA for transport sector in landlocked countries
Target 15. Deal comprehensively with the debt problems of developing countries through national and international measures in order to make debt sustainable in the long term	**Market access** 37. Proportion of exports (by value and excluding arms) admitted free of duties and quotas 38. Average tariffs and quotas on agricultural products and textiles and clothing 39. Domestic and export agricultural subsidies in OECD countries 40. Proportion of ODA provided to help build trade capacity **Debt sustainability** 41. Proportion of official bilateral HIPC debt cancelled 42. Debt service as a percentage of exports of goods and services 43. Proportion of ODA provided as debt relief 44. Number of countries reaching HIPC decision and completion points
Target 16. In cooperation with developing countries, develop and implement strategies for decent and productive work for youth	45. Unemployment rate of 15-to-24-year-olds
Target 17. In cooperation with pharmaceutical companies, provide access to affordable essential drugs in developing countries	46. Proportion of population with access to affordable essential drugs on a sustainable basis
Target 18. In cooperation with the private sector, make available the benefits of new technologies, especially information and communications	47. Telephone lines per 1,000 people 48. Personal computers per 1,000 people [Other indicators to be decided]

[a] The selection of indicators for goals 7 and 8 is subject to further refinement.

5. Indicateurs de progrès

Source : Déclaration de Paris

Indicators of Progress

To be measured nationally and monitored internationally

	OWNERSHIP	TARGET FOR 2010
1	*Partners have operational development strategies* — Number of countries with national development strategies (including PRSs) that have clear strategic priorities linked to a medium-term expenditure framework and reflected in annual budgets.	**At least 75% of partner countries** have operational development strategies.

	ALIGNMENT	TARGETS FOR 2010
2	*Reliable country systems* — Number of partner countries that have procurement and public financial management systems that either (a) adhere to broadly accepted good practices or (b) have a reform programme in place to achieve these.	**(a) Public financial management – Half of partner countries** move up at least one measure (i.e., 0.5 points) on the PFM/ CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) scale of performance.
		(b) Procurement – One-third of partner countries move up at least one measure (i.e., from D to C, C to B or B to A) on the four-point scale used to assess performance for this indicator.
3	*Aid flows are aligned on national priorities* — Percent of aid flows to the government sector that is reported on partners' national budgets.	**Halve the gap** — halve the proportion of aid flows to government sector not reported on government's budget(s) (with at least 85% reported on budget).
4	*Strengthen capacity by co-ordinated support* — Percent of donor capacity-development support provided through co-ordinated programmes consistent with partners' national development strategies.	**50% of technical co-operation flows** are implemented through co-ordinated programmes consistent with national development strategies.
5a	*Use of country public financial management systems* — Percent of donors and of aid flows that use public financial management systems in partner countries, which either (a) adhere to broadly accepted good practices or (b) have a reform programme in place to achieve these.	**PERCENT OF DONORS**
		Score* — **Target**
		5+ — **All donors** use partner countries' PFM systems.
		3.5 to 4.5 — **90% of donors** use partner countries' PFM systems.
		PERCENT OF AID FLOWS
		Score* — **Target**
		5+ — **A two-thirds reduction** in the *% of aid* to the public sector not using partner countries' PFM systems.
		3.5 to 4.5 — **A one-third reduction** in the *% of aid* to the public sector not using partner countries' PFM systems.
5b	*Use of country procurement systems* — Percent of donors and of aid flows that use partner country procurement systems which either (a) adhere to broadly accepted good practices or (b) have a reform programme in place to achieve these.	**PERCENT OF DONORS**
		Score* — **Target**
		A — **All donors** use partner countries' procurement systems.
		B — **90% of donors** use partner countries' procurement systems.
		PERCENT OF AID FLOWS
		Score* — **Target**
		A — **A two-thirds reduction** in the *% of aid* to the public sector not using partner countries' procurement systems.
		B — **A one-third reduction** in the *% of aid* to the public sector not using partner countries' procurement systems.
6	*Strengthen capacity by avoiding parallel implementation structures* — Number of parallel project implementation units (PIUs) per country.	**Reduce by two-thirds** the stock of parallel project implementation units (PIUs).
7	*Aid is more predictable* — Percent of aid disbursements released according to agreed schedules in annual or multi-year frameworks.	**Halve the gap —** halve the proportion of aid not disbursed within the fiscal year for which it was scheduled.
8	*Aid is untied* — Percent of bilateral aid that is untied.	**Continued progress over time.**

1

HARMONISATION		TARGETS FOR 2010
9	*Use of common arrangements or procedures* — Percent of aid provided as programme-based approaches.	**66% of aid flows** are provided in the context of programme-based approaches.
10	*Encourage shared analysis* — Percent of (a) field missions and/or (b) country analytic work, including diagnostic reviews that are joint.	**(a) 40% of donor missions** to the field are joint.
		(b) 66% of country analytic work is joint.
MANAGING FOR RESULTS		**TARGET FOR 2010**
11	*Results-oriented frameworks* — Number of countries with transparent and monitorable performance assessment frameworks to assess progress against (a) the national development strategies and (b) sector programmes.	**Reduce the gap by one-third —** Reduce the proportion of countries without transparent and monitorable performance assessment frameworks by one-third.
MUTUAL ACCOUNTABILITY		**TARGET FOR 2010**
12	*Mutual accountability* — Number of partner countries that undertake mutual assessments of progress in implementing agreed commitments on aid effectiveness including those in this Declaration.	**All partner countries** have mutual assessment reviews in place.

Important Note: In accordance with paragraph 9 of the Declaration, the partnership of donors and partner countries hosted by the DAC (Working Party on Aid Effectiveness) comprising OECD/DAC members, partner countries and multilateral institutions, met twice, on 30-31 May 2005 and on 7-8 July 2005 to adopt, and review where appropriate, the targets for the twelve Indicators of Progress. At these meetings an agreement was reached on the targets presented under Section III of the present Declaration. This agreement is subject to reservations by one donor on (a) the methodology for assessing the quality of locally-managed procurement systems (relating to targets 2b and 5b) and (b) the acceptable quality of public financial management reform programmes (relating to target 5a.ii). Further discussions are underway to address these issues. The targets, including the reservation, have been notified to the Chairs of the High-level Plenary Meeting of the 59th General Assembly of the United Nations in a letter of 9 September 2005 by Mr. Richard Manning, Chair of the OECD Development Assistance Committee (DAC).

*__Note on Indicator 5:__ Scores for Indicator 5 are determined by the methodology used to measure quality of procurement and public financial management systems under Indicator 2 above.

6. Extraits du Traité instituant une Communauté européenne
Titre XX – Coopération au développement

Version consolidée, Journal officiel n° C321E du 29 décembre 2006

Article 177

1.	La politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement, qui est complémentaire de celles qui sont menées par les États membres, favorise : — le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux, — l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale, — la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.
2.	La politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
3.	La Communauté et les États membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales compétentes.

Article 178

La Communauté tient compte des objectifs visés à l'article 177 dans les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement.

Article 179

1.	Sans préjudice des autres dispositions du présent traité, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, arrête les mesures nécessaires à la poursuite des objectifs visés à l'article 177. Ces mesures peuvent prendre la forme de programmes pluriannuels.
2.	La Banque européenne d'investissement contribue, selon les conditions prévues dans ses statuts, à la mise en œuvre des mesures visées au paragraphe 1.
3.	Le présent article n'affecte pas la coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique dans le cadre de la convention ACP-CE.

Article 180

1.	La Communauté et les États membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils peuvent entreprendre des actions conjointes. Les États membres contribuent, si nécessaire, à la mise en œuvre des programmes d'aide communautaires.
2.	La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir la coordination visée au paragraphe 1.

Article 181

Dans le cadre de leurs compétences respectives, la Communauté et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de la Communauté peuvent faire l'objet d'accords entre

celle-ci et les tierces parties concernées, qui sont négociés et conclus conformément à l'article 300.
Le premier alinéa ne préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux.

7. Coopération avec les pays ACP

Pourcentages des contributions des États membres au FED.

Belgique	3,53
Bulgarie	0,14
République tchèque	0,51
Danemark	2,00
Allemagne	20,50
Estonie	0,05
Grèce	1,47
Espagne	7,85
France	19,55
Irlande	0,91
Italie	12,86
Chypre	0,09
Lettonie	0,07
Lituanie	0,12
Luxembourg	0,27
Hongrie	0,55
Malte	0,03
Pays-Bas	4,85
Autriche	2,41
Pologne	1,30
Portugal	1,15
Roumanie	0,37
Slovénie	0,18
Slovaquie	0,21
Finlande	1,47
Suède	2,74
Royaume-Uni	14,82
Total	**100,00**

8. Stratégie de la Commission européenne pour la Caraïbe
extraits



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 2.3.2006
COM(2006) 86 final

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE

AN EU-CARIBBEAN PARTNERSHIP FOR GROWTH, STABILITY AND DEVELOPMENT

{SEC(2006) 268}

EN EN

PART I

1. INTRODUCTION

Europe has strong historic ties with the Caribbean region, while EU member states still have close links with the region, notably through the French DOMs, and the particular relationship between the UK and the Netherlands and the OCT's.[1] Moreover the Caribbean's prominent role within the ACP group of states and its inclusion within the Cotonou Agreement constitute the basis of its special relationship with the EU. The EU-Caribbean partnership also needs to be seen in the context of the wider EU-LAC strategic partnership forged between the EU, Caribbean and Latin American States at their first joint Summit in Rio in 1999.

The present Caribbean Communication[2], covering the Caribbean ACP states[3], is founded on the principles of the EU development policy, the 2005 European Consensus,[4] and the Cotonou Agreement[5], and builds on over 30 years of co-operation experience. The Communication – promoting an ethos of equality, partnership and ownership - outlines the future policy for EU-Caribbean relations. The objective is a strong mutually beneficial partnership on the international scene within which the two sides will work together towards the shared ideals of democracy and human rights and in the fight against poverty and global threats to peace, security and stability. The EU will also assist the Caribbean to achieve the region's development objectives and to respond to the many specific challenges facing the region. In enhancing the Caribbean's own reform and development agenda, the objectives of the EU's approach are based on three dimensions:

– Shaping a political partnership based on shared values

– Addressing Economic and environmental opportunities and vulnerabilities

– Promoting social cohesion and combating poverty

2. PARTNERS IN A SHARED VISION OF THE FUTURE

The EU's Caribbean strategy is articulated around a shared vision of the future based on a history of shared values, in parallel with full optimisation of the opportunities of the Cotonou Agreement. On the one hand the EU's overarching development objective is to assist all the countries in the Caribbean region to achieve their long term development goals in a self sustaining manner, and in a climate of security and stability. This includes also supporting those Caribbean countries aiming to join the ranks of the developed states by 2020, upon the

---

1 "Départements d' Outre-Mer". In the Caribbean, France has 3 DOMs, namely Guadeloupe, French Guyana and Martinique. The DOMs, as the rest of the outermost regions, form an integral part of the EU.

2 This Communication and all its annexes.

3 Antigua and Barbuda, Barbados, Bahamas, Belize,Dominica, The Dominican Republic, Grenada, Guyana Haiti, Jamaica, St Kitts and Nevis, St Lucia, St Vincent and the Grenadines , Suriname, and Trinidad and Tobago, who are signatories to the Cotonou Agreement and Cuba which is a member of the ACP group but is not a signatory to Cotonou.

4 European Consensus on Development, (July 2005), COM(2005)311.

5 ACP-EU Partnership Agreement signed in Cotonou on 23 June 2000, and Revised in 2005.

expiry of the current Cotonou Agreement. On the other hand, the Commission believes that EU- Caribbean partnership can address economical and political strategic issues of mutual interest at international level. (e.g.: peace, fight against drug trafficking, multilateralism.)

The objective of the EU Communication on the Caribbean is to highlight how the challenges facing the Caribbean can be transformed into opportunities by focusing on the right 'policy-mix'. Specifically, a structured political dialogue with the region and mutually agreed strategic policy objectives to be supported through the existing EU development cooperation and instruments must be used more effectively alongside Caribbean endeavours to further develop its potentials and to prevent the region from becoming a pole of insecurity. This can best be achieved by ensuring that the EU encourages long lasting socio-economic growth in the Caribbean. In parallel, by promoting good governance in the financial, tax and judicial areas and assisting in areas such as countering organised crime, migration and drug trafficking, the EU can prevent the Caribbean from becoming a fragile region. Leadership and local responsibility at the Caribbean level are crucial.

3. CHALLENGES FACING THE CARIBBEAN

The geo-political challenges

An important challenge is for the Caribbean to build the right balance in its relationship with different hemispheric partners, notably with the US, Brazil and Venezuela. Most Caribbean countries work at maintaining a well balanced relationship with bigger countries in the larger region. Given the differences that exist in the hemisphere, maintaining a balance that respects the interests of the small island states – without excluding the region from the major economic developments – is a major challenge.

The EU stands behind the Caribbean objective to build regional unity in the Caribbean, with CARICOM[6] being the axis of integration and CARIFORUM[7] of cooperation. A second objective is to develop links between the Caribbean and the wider region, including Central and Latin America. Central and Latin America offer extensive opportunities for the Caribbean but are also competitors in some commodity sectors. There are cases of territorial disputes among countries of these regions.

The EU, through the DOMs is present in the Caribbean. As part of the wider integration process, cooperation between the ACP Caribbean grouping and the DOMs and OCTs should be reinforced.

In order to reinforce the outward looking integration process the EU will focus on the EU-LAC strategic partnership. Overall the regional network of groupings can strongly reinforce interaction and synergy which should lead to the eventual smooth integration of the region into the world economy.

---

6 CARICOM : Caribbean Community. Members are Antigua and Barbuda, Barbados, Bahamas, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, Montserrat, St Kitts and Nevis, St Lucia, St Vincent and the Grenadines , Suriname, and Trinidad and Tobago

7 Caribbean Forum of ACP States: Members are all the members of CARICOM, except Montserrat, plus the Dominican Republic and Cuba.

Socio-economic and environmental challenges

The Caribbean is composed of small mostly island states with small, open but fragile economies, in many cases based on a small number of commodities, and located in an area notoriously prone to natural disasters. The insular nature of most of the Caribbean is perhaps the single most important factor creating limitations to the efforts of integration in the region and also adversely affecting the cost of energy, transport, communications and trade.

The Caribbean region as a whole has achieved significant levels of human development, although there are significant differences in development within the region as it includes both Middle (MIC) and Low (LIC) income countries as well as the poorest country in the Hemisphere, Haiti. The average GDP per capita in 2005 was estimated at 3640 US$, however, since the 1970s, the average growth in the region has been slowing down in each decade[8]. To varying degrees, all the countries in the region remain vulnerable to both economic and natural shocks and face common socio-economic and environmental challenges including reduced social cohesion and in some cases significant poverty as in Haiti, Guyana and some OECS countries, unemployment particularly of youths and displaced agricultural workers, migration and brain drain, a relatively high rate of HIV/AIDS, slow rates of diversification from traditional sectors and productivity and competitiveness problems, high levels of indebtedness, the need for economic reforms and restructuring of the public sector. Environmental challenges include natural disasters, climate change and management of natural resources. Behind economic and social problems security and stability are also under threat from political and in some cases ethnic tensions, criminality, drugs and related crime and armed violence..

The Caribbean is a region at a crossroads. Bold leadership initiatives are required if the region is to face all these challenges. In spite of what may appear at first glance from economic indicators and of the ambition of some countries to achieve the status of developed countries by 2020, there are concerns that some Caribbean states may slip from Middle Income to Low Income status if steps are not taken to reverse economic trends and to define security and stability strategies that will take fully into account the emerging global realities and address the challenges and opportunities ahead.

Part II – From Challenges to Opportunities

Whereas the EU was seen as the answer to the problems of the Caribbean ten years ago, today there is a perception that the EU-Caribbean relationship is strained, a situation also affected by unavoidable changes in preferential trading arrangements and difficulties, both in the delivery and absorption, aspects of development co-operation. The common challenge for the EU and Member States is to address this perception. The ultimate aim of the EU is to assist the Caribbean to positively respond to the challenges in the region. In doing so, the EU strategy is articulated around three axes: Shaping a political partnership based on shared values, addressing economic and environmental vulnerabilities and promoting social cohesion and combating poverty. In working on these objectives collectively the EU can assist the Caribbean in its quest to fully transform into a region of opportunity.

---

8 "A time to choose - Caribbean Development in the 21st Century", World Bank, April 2005.

4. SHAPING A POLITICAL PARTNERSHIP BASED ON SHARED VALUES

A strong political partnership between the EU and the Caribbean - founded on shared values - is central to further enhancing EU-Caribbean relations and responding collectively to the political challenges facing the Caribbean region. In developing this political partnership, more time needs to be devoted to such dialogue, both locally and at the regional international fora. In the Caribbean the EU will prioritise its relations with CARIFORUM in order to cover a wide range of issues of importance to both sides including the consolidation of democracy, human rights, gender equality, social cohesion and decent work opportunities, security, stability, conflict prevention, migration, drugs and regional integration. This new political dialogue will also interface with civil society so as to ensure all voices in society are listened to.

The bi-annual EU-LAC Summit is a major opportunity for EU-Caribbean political dialogue at the highest level for addressing the evolving relationship between the Caribbean, its geographical neighbours and the EU. In line with the EU's political priority in the Caribbean, a new political dialogue will commence at the forthcoming EU-Caribbean Troika meeting in Vienna in May 2006.

Within the framework of EU political dialogue with CARIFORUM and the LAC, there will be an opportunity to move forward on issues of common concern including a focus on the wider regional integration process, the consolidation of democracy, human rights, social cohesion and decent work opportunities, security, stability, conflict prevention and drug trafficking. Political dialogue can also be of particular use for peace-building and peaceful transformation policies in Haiti, while the door is always open for political dialogue with Cuba on areas where relations and support can be further enhanced within the framework of the Common Position adopted in 1996 and which has underpinned the EU's policy approach towards Cuba[9].

Security has become a major priority worldwide in recent times as many countries have been victims of terror attacks. Ensuring security and the rule of law, with equity, justice and full respect for human rights, are now fully recognised as fundamental, shared priorities between the EU and the Caribbean region. To this end the EU and the Caribbean will cooperate in addressing security threats, including non-proliferation of weapons of mass destruction (WMD), illicit Small Arms and Light Weapons (SALW) and combating terrorism.

The EU should increasingly use regional and national development strategies and instruments to address the root-causes of insecurity, instability and conflict, which include poverty, inequality and lack of social cohesion. Especially in certain fragile states that risk slipping from middle to low income status, a culture of conflict prevention needs to be developed and fostered. Caribbean states themselves must also take responsibility for this task. To this end, CARICOM/CARIFORUM is encouraged to continue initiatives on the political front, such as electoral monitoring and special missions for the resolution of political issues which will be further supported by the EU in future.

Good and effective governance is recognised by the Caribbean as a crucial prerequisite for sustainable development and is another of EU's guiding principles, as outlined in the 2003

---

[9] The European Union's relations with Cuba are governed by the Common Position of 2. December 1996 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on the European Union (Official Journal n° L 322 , 12/12/1996 P. 1)

Communication on Governance and Development.[10] Central to good and effective governance is the strengthening of credible institutions – such as parliaments, the judiciary system and public financial management systems – both at national and regional level. The EU will systematically support these key institutions as central elements of the EU governance priority in the Caribbean. However, it is recognised that governance is not only about institution building, but also about appropriate policies and adequate legal and regulatory frameworks, both in the economic, social and political sphere. The EU will, therefore, continue to promote transparency and effective exchange of information between authorities in order to fight corruption as well as corporate and financial malpractices. The EU will also promote good governance in the financial, tax and judicial areas.

The EU is committed to accelerating the process of ratification of the UN Convention against International Organised Crime and the UN Convention against Corruption. Moreover the EU will encourage the adoption and implementation of international standards relating to the prevention and the fight against money laundering, terrorism, tax fraud and tax avoidance. The EU will also address the limited institutional and technical capacity of Caribbean countries to deal with organized crime and drugs in an effective and comprehensive manner, through the development of internal strategies as well as capacity building.

Actions will include:
- Conducting an enhanced political dialogue within the EU-CARIFORUM and the EU-LAC contexts on a broad range of issues of common concern.
- Actions to support good and effective governance
- Enhanced co-operation in international fora

5. ADDRESSING ECONOMIC AND ENVIRONMENTAL OPPORTUNITIES AND VULNERABILITIES

In an increasingly interdependent and globalised world, a major objective of EU development policy is to assist developing countries to better harness the globalisation process. Therefore coherence between EU trade policy and EU political dialogue with the Caribbean must be further harnessed in order to develop viable economic models for the region. To that end the EU will strongly support the completion and operation of the Caribbean Single Market and Economy (CSME) as both an element of regional integration and the establishment of the EPA with the EU. The EU will contribute to strengthening and streamlining of existing regional institutions and organs in view of guaranteeing the smooth operation of the single market. Additionally, the Special Development Fund (SDF) and the Regional Development Fund can help facilitate the Caribbean Single Market and Economy. Several countries, including among the OECS are set to directly benefit from such solidarity-based instruments.

A well defined and credible integration agenda and functioning internal market are the necessary pillars for a successful outcome of the EPA negotiations which started in April 2004. The EPA process will support Caribbean regional integration and provide rules based framework to help increase competitiveness, diversify exports and create regional markets thereby contributing to sustainable economic development. It will also facilitate adjustment, including its social dimension, to trade policy reforms and address the significant issue of reducing currently high levels of budgetary dependence upon import revenues. This

[10] Commission Communication on Governance and Development, Brussels, 20.10.2003; COM(2003) 615 final.

integration process is of strategic importance to the future of the economy of the Caribbean region. The development dimension should be further strengthened so as to better help the Caribbean region achieve strategic targets of global competitiveness.

The EU will step up its trade related assistance to the Caribbean in order to strengthen in-country and regional trade policy and negotiation capacity, to assist countries with negotiation and implementation of the WTO agreements and the EPA, as well as other concurrent trade negotiations. The EU will also encourage the development of customs and trade facilitation measures and use of international standards. The removal of current barriers to intra-regional trade and investment and the establishment of more stable, transparent and predictable rules and reliable institutions will contribute significantly to the growth of national and regional economies.

In this context key to successful economic diversification and structural reform is the establishment and effective implementation of national long term strategies by the region and the governments of the Caribbean states - with the private sector, including social partners fully involved in the design of such strategies. The EU will assist, if required, in the elaboration of such national strategies. The key to a successful strategy will depend on whether it manages to support the private sector in a real and meaningful way as the engine of economic progress.

Support should be given to the Private Sector and especially small and medium size enterprises that are expected to be the driving force behind sustainable growth and job creation. The key objective of the EU will be to support the creation of the right environment for business development as well as for research and development and the ICT technologies within the region.

The region's generally small open economies are especially vulnerable to global market forces and in particular to changes affecting the stability of financial markets. This is why, the development of financial services in this region has to go parallel with the development of an appropriate regulatory framework, notably in order to prevent and combat corporate and financial malpractices. In the cooperation with the Caribbean, ACPs and OCTs, the EU will support good governance in the financial, tax and judicial areas, in particular with regard to transparency and effective exchange of information for tax purposes. This issue will also be addressed in the context of Economic Partnership Agreements (EPAs).

The European Investment Bank can also play a vital part in ensuring successful economic transition in the region. In effect this means supporting efforts on structural reforms and economic diversification from traditional sectors to higher added value products and services.

Interconnections in and between the regions must be supported (regional airports, ports and ICT). This requires throughout the region closer coordination of transport policies and services and serious supply side reforms (e.g. the air transport sector). Safety aspects in the air and maritime transport are also of increasing importance.

On Energy particular emphasis will be placed on renewable energies. Therefore, the EU will promote cooperation within the wider Caribbean region in order to share best practices on how best to diversify energy sources.

All EU aid, irrespective of source or instrument, should be channelled in a coherent way and will be committed in full coherence within single national development strategies. For EU

development aid this will apply to development cooperation as well as all commodity specific instruments, including sugar and bananas, which, depending on the specificities of each country, aim to promote competitiveness, assist economic diversification and provide for the social fallout from major changes in these traditional sectors..

Environment and natural resources represent an important asset for the region, the countries and, particularly, the poorer part of the local population. The links between environment and socio-economic development will be highlighted in EU support to the region. In addition to natural disasters, Caribbean states face many environmental challenges including land degradation, deforestation, scarce water resources, fish stocks management, biodiversity loss, waste and toxic chemical management and more recently climate change, all of which impact strongly on the region's economic and social development. The EU will continue to support actions to address environmental challenges and to build capacity in such areas as climate change, mitigation and adaptation, and sustainable natural resource management. The EU will share its experience in global environmental issues with Caribbean Partners. The EU will also contribute to increase the region's capacity in Natural Disaster Management at all levels, with emphasis on risk reduction, preparedness, early warning, prevention and mitigation. Specifically rehabilitation, recovery and reconstruction require strengthening through new and faster disbursing arrangements involving pre-committed funding.

Actions will include:
- Support for the completion of the Caribbean Single Market and Economy;
- Support regional integration at the CARICOM level and strengthened regional cooperation at the CARIFORUM level and among CARIFORUM, DOMs and OCTS;
- Successful pursuit and conclusion of the negotiations to achieve an EU-CARIFORUM EPA by 2008, including trade related assistance and support to good governance in the financial, tax and judicial area;
- Support to structural reforms and broadly defined economic diversification, including interconnection and energy, and support to the Private Sector and Civil Society.
- Support for addressing natural disasters and other specific environmental challenges.

6. PROMOTING SOCIAL COHESION AND COMBATING POVERTY

Tackling the major vulnerabilities in the Caribbean will help the region to both improve economic competitiveness and ensure better socio-economic cohesion. Specific emphasis will be put on preventing further social imbalances and environmental pressures. Moreover concerted efforts will be taken in order to tackle migration and reduce unemployment. All of these efforts must be pursued in a coordinated fashion within a coherent strategy.

There are pockets of extreme poverty in the Caribbean region, despite the fact that Caribbean countries are generally scoring well on the MDGs. The EU will support the efforts of the Caribbean to respond to chronic poverty through support strategies aimed at improving sustainable basic livelihood. The EU will support national strategies encompassing inter alia (i) support to social safety nets and (ii) support to income generation for the poorest in rural, semi-urban and urban areas. In supporting this objective, the EU will continue to prioritise the work of civil society in the Caribbean.

Support to tackle HIV/AIDS as well as other important endemic health problems in the region is a priority for the Caribbean. To this end the EU will continue to replenish the Global Fund

to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, while the EU already has developed a Communication on combating HIV/AIDS.[11]

Regarding health care issues more generally, the EU will support the regionalisation of co-operation between health services in the region. The strengthening of health care systems throughout the region, with special emphasis on human resources and fair access and funding to health services, by increasingly working in line with sector wide approaches and sector budget support, will be among the EU priorities.

In the area of drugs, EU activity will be focused on the development and implementation of regional and national strategies addressing both the supply and demand reduction aspects of the problem and the associated issues of drug related crime and armed violence which is on the rise in the region. It is necessary to strengthen regional co-ordination of the various drug control programmes by reinforcing relevant, sustainable regional institutions. The long-term objective is to ensure full integration of drug-related policies into regional development strategies as well as into the social, economic and political fabric of the Caribbean. First and foremost, the EU will focus on a drug prevention policy, with emphasis on education and awareness. With respect to demand reduction, the EU will support the region's efforts to increase levels of surveillance, training, structures (both legal and operational), and co-ordination in order to reduce demand for drugs. On the supply side the EU will support the region's efforts to deepen its involvement in the international fight against drugs especially in strengthening co-ordination and cooperation with Latin American countries.

The focus on education is also key to pulling sections of society out of the 'poverty trap', by providing skills necessary for economic diversification in areas such as the service sector. Working towards human resource and knowledge based growth will also support the objective of improving social mobility for those adversely affected by the ills of structural reform and economic transition. Brain-drain, socio-economic alienation and weak social cohesion are realities for many in the Caribbean region. Providing the skill base and 'know-how' to take advantage of economic diversification will be a key EU mechanism for overriding the social and socio-economic challenges faced today. The EU has long played an important role in supporting education in the Caribbean, especially at secondary, tertiary and University level. This co-operation will continue and be enhanced. Following on from the Guadalajara EU-LAC Summit, the EU is prioritising the creation of a Common Higher Education Area between Europe, Latin America and the Caribbean.

Actions will include :
- Prioritising social cohesion and poverty reduction in development actions;
- Support to battle against HIV/AIDS and other endemic health problems;
- Enhanced cooperation in combating drugs, at the demand and supply level, and drug related crime;
- Human resources development to support economic diversification and reducing poverty and social exclusion.

[11] COM (2005) 654 final

Part III

7. BEING MORE EFFECTIVE

Coordinated efforts are needed from both the EU and Caribbean side, drawing on the long experience of the past, in order to build a more structured and mature cooperation better adapted to the specificities of the Caribbean region.

A number of structural problems impact on aid mobilisation and are also a source of tension in EU-Caribbean relations. The Caribbean countries benefit from EDF funding and also from a number of other budgetary instruments but there has been insufficient coherence and complementarity among the various strategies governing the use of these instruments and the range of actions funded. Additionally, the existence of a large number of small projects covering a wide range of sectors, in combination with often cumbersome procedural requirements, places an unmanageable burden on small and weak national and regional implementing bodies and government institutions. This is also a problem for the EC Delegations in the region.

Regional and National Support Strategies should have a higher degree of coherence and the resulting Regional and National Indicative Programmes should, as much as possible, be mutually reinforcing. The principle of subsidiarity, reserving for the national or regional level what is best addressed at each level, should guide the selection of actions under the RIP and NIPs. Budget Support at national level, and contribution agreements with regional bodies, should be utilised as a general rule. Budget support programmes offer many potential advantages, including encouraging greater ownership, lowering transaction costs and more effective use of aid. Budget support will also strongly assist structural transformation especially when delivered in a context characterized by the existence and implementation of a single sound national or regional development policy. As a matter of practice budget support will be provided in parallel with the obligation to provide transparent and accountable financial and administrative management of development funds.

At the national level, EU assistance will be articulated around a single national development strategy which will encompass all EC instruments including EDF, special funding related to bananas, sugar, rice and rum and also all other EC budget lines and facilities, thereby addressing many of the problems encountered in commodity specific instruments such as the SFA for bananas. At regional level in close cooperation with the CARICOM/CARIFORUM secretariat, instruments such as the new Regional Development Fund could be considered as one of the potential conduits of the EU regional development assistance in the Caribbean.

Synergies between ACP, OCT and DOM development programmes will be actively encouraged, as well as with EU programmes involving Latin America.

The European Commission has proposed a simplified structure for the delivery of the Community's external assistance geared towards facilitating coherence and consistency, improving financial and administrative procedures and facilitating co-financing with other donors. The EC is also proposing a common format for a Joint Framework for multi-annual planning to be applicable to all EU Member States[12].

---

[12] COM (2006) 88

Moreover, by bringing donor aid within the budgetary framework, budget support programmes will allow Caribbean governments to have a more optimal mix between capital and recurrent expenditure.

Actions will include :
- Promoting the use of single national and regional strategies to govern the use of all EU development aid irrespective of source or instrument;
- Using Budget Support and Contribution Agreements as the preferred delivery instruments for development aid;
- Simplifying financial and administrative procedures for aid delivery and harmonising programming among EC and Member States.

8. CONCLUSIONS – EU ADDED-VALUE IN THE CARIBBEAN REGION

The EU and the Caribbean have a long standing and strong partnership that is based on history and shared values. Over the years, this partnership has been important and beneficial to both sides. The Cotonou Agreement, which runs to 2020, offers a solid basis on which to further strengthen this valued relationship. The many opportunities offered by the Cotonou Agreement need to be mobilised. The EU and the Caribbean will work as partners in the global effort to support democracy, universal human rights, peace and stability in the world, and to combat the scourge of poverty.

The Caribbean has embarked on a path of regional integration, wider regional cooperation, and economic diversification, restructuring and reform, as a means towards harnessing the opportunities and minimising the negative effects of globalisation on its small and currently vulnerable states and as a way to achieve the Caribbean peoples' high aspirations of human development. National Governments, civil society, private enterprise and regional structures in the Caribbean will obviously carry the responsibility for shaping their own future. Based on a shared vision of the future, and through an enhanced political partnership and the support of actions to address the region's socio-economic and environmental vulnerabilities and to promote social cohesion and combat poverty, the EU will be a steadfast partner for the Caribbean in its efforts. The EU – Caribbean Troika meeting in the context of the EU-LAC Summit in May 2006 will mark the start of a renewed and broad political dialogue.

ANNEX I

AN EU-CARIBBEAN PARTNERSHIP FOR GROWTH, STABILITY AND DEVELOPMENT

1. The overall context, geopolitical dynamics, independence to present day

Most of the Caribbean countries[13] gained independence in the 1960s from the European colonial powers. Countries were granted independence on an individual basis even though integration efforts existed since the 1950s, such as the Caribbean Federation[14]. It was the height of the cold war and all regions of the world were important to the superpowers jostling for influence, allies and UN votes.

The region is characterized by a strong diversity in its history and socio/cultural development and with great disparities in economic development and wealth distribution; ranging from the impoverished island of Haiti, to the wealthy Turks and Caicos Islands, and with varied forms of government ranging from Cuba's socialism to the stable democracies of the majority of the archipelago.

Several of the smaller islands of the region still retain close links to their former colonial metropoles in the form of self governing overseas countries and territories in the case of the Netherlands and the UK and in the form of parts fully included in the national territory in the case of France.

The early post colonial period was a period of continued strong involvement of the ex-colonial powers which also extended to the economic life of the region, with the establishment of preferential trade arrangements particularly in the area of commodities such as sugar, bananas and rum.

Preferential arrangements with the EU, the US[15] and Canada[16], coupled with above average aid flows, in particular from the former colonial powers resulting from decolonization sentiments, led to the development of higher standards of living than the norm in other developing countries.

This period was also characterised by isolationism and an almost exclusive focusing of external relations on relations with the former European metropoles, the USA and Canada.

The end of the Cold War in the early 1990s meant that the Caribbean region lost geostrategic importance. At the same time, there has been a gradual erosion of preferential trade arrangements, a diminishing of aid and an overall slowdown in growth which accentuated the fault lines in what is now coming to be seen as an inherently unsustainable system.

In terms of ranking in the Human Development Index, six countries are placed in the High Human Development cluster and with the exception of Haiti, a Least Developed Country

---

13 Caribbean countries refer to the ACP Caribbean group of states.
14 "CARICOM – Our Caribbean Community", CARICOM Secretariat, 2005.
15 The US Caribbean Basin Initiative (CBI) http://www.ustr.gov/trade_development/preference_programs/CBI/section_index.html)
16 Canada's CARIBCAN http://canadagazette.gc.ca/partII/1998/19980218/html/sor104-e.html)

(LDC), the rest are in the Middle Human Development cluster. With the exception of Haiti the region as a whole is currently scoring reasonably well in the MDGs. However, there are concerns that current levels of Human Development and MDG indicators could be unsustainable.

Although characterized by overall satisfactory levels of human development, poverty, inequality and reduced social cohesion are a growing reality. Caribbean countries have experienced serious social problems in recent years.. Indeed, poverty levels range between 8 and 35% with Haiti being the poorest country of the Hemisphere. Unemployment, inequality and the precarious situation and rights of indigenous populations in countries such as Belize, Guyana, Suriname and Dominica further aggravates the socio-economic situation.

The Caribbean, with 2.4%, has the second highest incidence of HIV/AIDS after Sub Saharan Africa. The cost to the region of HIV/AIDS is estimated at 6% of GDP per annum[17].

Security and stability within the region are under threat from a resurgence of internal ethnic tensions, criminality, drugs, drug related crime and armed violence.

Internal social, economic, and in some cases political problems are fuelling a rising migration sapping the region of much needed quality human resources. Despite an overall trend of declining unemployment in the region especially in countries like Barbados and Trinidad & Tobago, where it dropped from more than 20% in the beginning of the 1990s to around 10% in the beginning of the year 2000, unemployment rates tend to remain stable in the rest of the Caribbean region.

The Caribbean is a region at a crossroads. Bold leadership initiatives are required if the region is to face the political, economic and security challenges.

There are concerns- including within the region - that the Caribbean may slip from Middle Income to Low Income country status if steps are not taken to reverse economic trends and to define strategies that will take fully into account emerging global realities and seize the opportunities ahead.

Regionalism in the Caribbean emerged as a response to overcoming the development constraints of small size and is present in various forms from economic/political cooperation and association to economic and monetary union.

CARICOM dates from the early 1970s[18]. Similarly to other regional organisations, including the EU, CARICOM had to adjust its original scope and membership to adapt to the very different trade patterns, economic and political structures in the globalised world of today.

The new regionalism in the Caribbean is one that reflects a shift, towards closer relationships between the countries of the wider Caribbean and Latin America.

---

17 Haiti is reaching the African average of 5.6% of the population being infected with HIV/AIDS.

18 "CARICOM – Our Caribbean Community", CARICOM Secretariat, 2005.

2. Partners in a shared vision of the future

The EU and the Caribbean have a long-lasting relationship based on the legacy of history, common values, economic and trade cooperation and an important volume of trade exchange. Colonisation of the Caribbean mainly by Britain, France, Spain and the Netherlands dates back to the 17th Century.

The EU remains very present in the region particularly through its member states who still have close links with the region: France through their DOMs and the UK and the Netherlands through their OCTs, and through privileged bilateral relations between individual Caribbean states and EU Member states. Notwithstanding expressed interest from all sides, effective economic and development cooperation has not fully materialised to date. While efforts are being undertaken in that direction there is clearly a need to do more.

Since the UK accession to the EU the successive EU-ACP Conventions have become the framework for relations between the Caribbean Region and the European Union.

The present preferential Cotonou ACP Agreement, concluded in 2000 and revised in 2005, combines a **political dimension** with trade and **development issues** in a single comprehensive framework, which will remain in place until 2020. However, so far the political dimension of Cotonou has remained largely under utilised. At the regional level political dialogue in future will be prioritised at the annual CARIFORUM – EU Ministerial meetings, while inter-regional level political dialogue will be intensified at the EU-LAC bi-annual summits in a troika context.

The Caribbean forum of ACP States CARIFORUM[19] was established in 1990 to provide a mechanism for the 15 Caribbean ACP states to manage regional cooperation under the Lomé Convention through the EDF. CARIFORUM has grown from a functional cooperation instrument to a forum for political dialogue among the Caribbean ACP states and contributed to the accession of Haiti into CARICOM (CARICOM has an economic integration focus) with the future adherence of the Dominican Republic also a possibility. The technical function of the CARIFORUM Secretariat is to be merged with the CARICOM Secretariat reflecting the importance attached by the CARIFORUM members to deeper regional political cooperation.

The EU-LAC strategic partnership links together the EU's relations with Latin America and the Caribbean and creates a comprehensive common platform for dialogue and cooperation on political and socio-economic issues. Since the first EU-LAC Summit in Rio in 1999, the Summits are key events in this partnership. The next EU-LAC Summit will take place in Vienna in May 2006. This strategic partnership offers significant opportunities for the Caribbean in their efforts to expand their relations to the wider Caribbean and Latin America.

CARIFORUM, also including Cuba as a member, provides a useful platform for strategic political dialogue. The EU's position on Cuba is governed by the Common Position adopted in 1996. The essence of the EU's policy towards Cuba is based on constructive engagement in the political and economic arena. Although Cuba was being actively considered for accession

---

[19] Caribbean Forum of ACP States CARIFORUM comprises: Antigua & Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Dominican Republic, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, Montserrat, St. Kitts & Nevis, St. Lucia, St. Vincent & the Grenadines, Suriname and Trinidad & Tobago. www.cariforum.org

to the Cotonou Agreement in 2003, political developments related to human rights put that process on hold and have severely strained relations between the two sides.

The Economic Partnership Agreements (EPAs) are perhaps the most innovative element of the Cotonou Agreement. Caribbean ACP countries (with the exception of Cuba), have benefited from preferential market access to the EU under the Cotonou Agreement and its predecessors. However, trade preferences alone are not able to provide the development the region needs and the Caribbean share of EU trade has been in long run decline. Old style preferential schemes based on assistance to commodities such like bananas, sugar etc proved that they were not sustainable with international trade. In addition, liberalisation and trade are phasing out and redefining the rent-based structure of the economies in the Caribbean. In response to this, negotiations on an EPA with the Caribbean started on 16th April 2004 after over a year of ACP talks. The EPA process will build on the current preferences to support Caribbean regional integration processes and provide a rules based framework to help increase competitiveness, diversify exports and create regional markets. Together with the enhancement of trade capacity this new trade regime under the EPA will contribute to sustainable economic development. It will also facilitate adjustment, including its social dimension, to trade policy reforms. The EU is the biggest grant donor in the Caribbean, both at the national and regional level. The overall volume of all forms of European Community aid to the Caribbean since Lome III is estimated at € 2.800 Bn.

The EU strongly supports regional integration in the Caribbean. Regional co-operation, since Lome III estimated at a total of € 331 M, has progressed steadily from simple projects benefiting two or three countries prior to 1990s, to functional cooperation between the entire CARIFORUM group of states aiming at building confidence and fuelling regionalism (1990 – 2000), to genuine regional integration programmes directly supporting CARICOM, and other regional institutions, and the completion of the Caribbean Single Market and Economy, since 2000.

Total allocations on the individual Caribbean countries are around € 1.800 Bn for from Lomé III through to 2007, and have covered a wide range of areas. Levels of aid vary widely between countries with special emphasis on the poorer countries of the region and especially Haiti and Guyana. Substantial commodity related assistance has been provided to the region through the sugar, banana, rice and rum preferential arrangements, estimated at a total of € 649 M (Sugar € 19.477 M , Banana € 216 M, Rum € 70 M, Stabex € 209 M and Sysmin € 134 M)[20].

However, **EC development cooperation** has been hampered by a plethora of intervention sectors, funding instruments and small projects collectively taxing the limited implementation capacity of national and CARICOM/CARIFORUM institutions as well as that of EC competent services.

Strategies implemented through structural measures such as Stabex and the Special Framework of Assistance to Traditional Banana Suppliers (SFA Budget line), were not always coherent with the support strategy of the National Indicative Programme (NIP) of the countries concerned nor were they sufficiently geared towards encouraging increased productivity and diversification. There was limited coherence between national and regional development programmes. The Cotonou Agreement, in spite of its substantial innovations,

[20] See annex III

has not been able to sufficiently address the development cooperation bottlenecks and the streamlining of various instruments.

Many of the European Member States have strong links with the region, and UK's Department for International Development (DFID) is among one of the most active development partners in the region. In 2004 its estimated budget in the region was € 67 M and the main recipient countries included Montserrat, Jamaica and Guyana.

A number of Caribbean countries such as Dominica, Haiti, Dominican Republic, St Lucia, Suriname and Cuba are benefiting from specific French development aid instruments. French cooperation has mainly been oriented towards economic and social infrastructure projects and the civil society. 90% of the development funds – approximately € 12 M/year- are channelled towards the so-called "Zone de Solidarité Prioritaire " – Cuba, DR, Haiti and Suriname.

The Federal Government of Germany is another important player in the region placing emphasis on poverty reduction, environmental and resource protection and modernisation of the government and society. The total budget in 2003 was estimated at € 35M. Main priority countries were Guyana, DR and Haiti.

The Netherlands has also made contributions in the region, notably in Suriname where bi-lateral development ties date back to 1975. The Dutch government is its main donor and is mainly active in six sectors, in the field of good governance and in certain long-term projects. The total budget in 2003 was estimated at € 24 M. The main priority countries were Suriname, Jamaica and Haiti.

Spain is also active in development cooperation with the Caribbean both at bi-lateral and regional levels. The total budget in 2004 was estimated at € 54 M. The main priority countries were DR, Cuba and Haiti.

This listing is not considered exhaustive.

European Foreign Direct Investment (FDI) in the region has always been significant. By the year 2003, the outward stock of European FDI in the Caribbean region, including Cuba, was estimated at € 13.7 Bn.

3. Challenges facing the Caribbean

The special characteristics of the Caribbean contribute to the vulnerability of the region and present a certain number of interrelated political, economic and social challenges and opportunities.

3.1. The geo-political challenges

At the EU-LAC summit in Rio in 1999, participating countries made a joint pledge to set up a strategic partnership with a view to forging links in the political, economic and social spheres. The Caribbean states are a part of that strategic partnership and have strong ties with Central America and South America, enshrined in various agreements and through their membership of the Association of Caribbean States (ACS)

Caribbean participation in broader hemispheric groupings, including CARIFORUM, the ACS and the FTAA, together with the creation of an EU- CARICOM free trade area and the EU-

LAC strategic partnership will strongly reinforce the outward looking integration process which should lead to the eventual smooth integration of the region into the world economy.

The CARICOM members and the Dominican Republic are all established democracies with accountable administrations, free press and stable institutions. Nevertheless a number of potential issues could overturn this perception of security and stability with severe implications on economic and social progress.

Internal threats exist in the form of tensions between ethnic groups in some countries, economic downturn also causes social tension. Issues relating to unemployment, instability, drugs and related criminality and armed violence, small arms and light weapon trafficking all negatively impinge on the social fabric and the political life of the region. External threats exist from territorial and border disputes between some CARICOM member states and with some other neighbouring countries.

The advent of globalisation fortifies the need for widening and deepening of the Caribbean Community itself and for the region to move towards a more outward looking relation with the Latin American continent. The influence of individual Caribbean states in international organisations and fora is also quite important.

Cuba also plays an active role in the various international and regional fora. Although it is a full member of the United Nations, its role is limited by the fact that Cuba is not a member of several multilateral institutions such as the IMF, the WB, IDB (Inter American Development Bank) or the OAS (Organisation of American States).

With Venezuela, Cuba is promoting a Latin American alliance, the Iniciativa Bolivariana para las Americas (ALBA) which is seen as an alternative to the US-backed Free Trade Area of the Americas (FTAA).While the FTAA seeks free trade across the Americas as a whole, the ALBA proposes full integration of Latin America only, including the elimination of trade barriers.

The EU-LAC summits of Rio in 1999, Madrid in 2002 and Guadalajara in 2004 have contributed in further deepening the relations between the Latin America countries and the Caribbean. The well established relations of Dominican Republic, a CARIFORUM member, with Latin America countries are also an asset.

Central and Latin America offer extensive opportunities for the Caribbean but are also competitors in some commodity sectors and there are cases of territorial disputes among countries of these regions. The EU-LAC Summit process could offer valuable opportunities for political dialogue and conflict prevention.

An important challenge here is for the Caribbean to find the right balance in its relationships between its different hemispheric partners. Most of the Caribbean countries try to maintain well balanced relations with all big countries in the larger region where it geographically belongs. Given the differences that exist in the hemisphere, maintaining a balance respecting the interests of the very small islands states without excluding the regions from the major economic developments is a major challenge. In the longer term, the Caribbean has to carefully consider and prepare for the impact from the evolution of the situation in Cuba.

3.2. **Economic challenges**

The average GDP per capita for Caribbean countries in 2005 was estimated at 3640 US$. There are however within the region significant differences between the countries and also significant inequalities in wealth distribution within the individual countries. The gap between the richest and the poorest countries has tended to widen over the last forty years and divergence in GDP per capita levels has been stronger between the Caribbean economies than the Latin American economies. Nevertheless, the Caribbean has an average income inequality, measured by the GINI Coefficient at 0.38 which is lower than in Latin America. Countries such as Haiti, Dominican Republic, and the small island communities of St. Vincent and the Grenadines, Antigua and Barbuda do however suffer from high levels of inequality than the average Caribbean State[21].

The insular nature of most of the Caribbean is perhaps the single most important factor creating limitations to the efforts of integration of many small economies in the region and also adversely affecting the cost of energy, transport, communications and trade.

The Caribbean agricultural sector faces real challenges adjusting to structural changes in the global economy. Even before EU market reforms many traditional Caribbean exporters of rice, sugar, rum and bananas were structurally in long term decline under price pressure from more competitive suppliers, and this in spite of substantial EU aid and trade preferences. Preferential access to artificially high EU internal market prices is not a sustainable solution to problems of competitiveness, but the accelerating transition to a more diversified economy will be difficult.

Diversification, particularly in rural areas, is a difficult challenge, and requires a progressive approach. New activities can be developed around the dominant sectors, while simultaneously, if relevant, reinforcing their competitiveness and resilience.

According to the IMF, external current account deficits for the Caribbean are projected to worsen in the short term with the rise in oil prices and rising imports related to construction activity. Several countries are currently faced with macro-economic challenges, and fourteen Caribbean countries are among the thirty most indebted countries in the world.

The Caribbean is the most tourism intensive region in the world. Direct and indirect impacts of tourism account for 18% of total GDP in the region. However, tourism has not created strong linkages within national economies. Tourism infrastructure is mostly foreign owned and investment is being driven by substantial financial and tax incentives granted by the individual countries in competition with one another.

The efforts of several Caribbean countries to promote offshore financial centres have met with problems on two main accounts, namely unfair tax competition and lack of transparency in several areas, including taxation and security against money laundering operations. However, offshore business opportunities may still exist in other sectors. There are already several offshore medical schools in the Caribbean all geared to the US market. If adequately addressed offshore education should have the potential for further expansion.

---

[21] Human Development Report 2005

Given the geographically dispersed nature of the Caribbean region interconnection including air, sea and land transport, telecommunications and connectivity and energy networks is another crucial challenge in regional integration and economic cooperation but at present lack of progress in this sector constitutes a major constraint on economic growth[22].

The challenge of integrated regional markets is at the heart of the concept of the Economic Partnership Agreements (EPAs). This process of integration and of fostering trade will continue to be accompanied by substantial and increasing support for building trade capacities and for the implementation of supply side reforms, as well as the promotion of customs and trade facilitation measures. The EPA will have to address key challenges such as the dependence of Governments on unpredictable tariff revenues and integration in a diverse region. These are not insignificant, but the alternative of increasing isolation from international markets is the far greater risk to development.

In order to mitigate the differences of economic development that exist among the members of the CSME the region will benefit internally from a Special Development Fund, (SDF), operated by the Caribbean Development Bank (CDB) and the newly established Regional Development Fund (RDF). The setting up of this fund aims at supporting development of the less prosperous countries and regions and innovative strategies to enhance regional competitiveness.

The Caribbean Single Market component of the CSME was launched in January 2006 by six Caribbean States: Barbados, Belize, Guyana, Jamaica, Suriname and Trinidad and Tobago; the OECS countries are expected to join in the coming months.

To come to grips with the changing international situation countries need to embark on structural reforms and socio-economic transition from their traditional sectors towards higher added value products and services. Several have already embarked or are considering programmes in public and fiscal sector reform, macroeconomic stabilisation programmes, economic diversification, more effective labour markets, enhanced competitiveness, and a move to services and knowledge based economies. All these require strategic planning and investment in many areas, including human resources, energy, and transport and telecommunications infrastructure.

These reforms need to be intensified and speeded up or, current levels of development may be unsustainable, resulting in a slippage of some countries in the region from middle income to low income country status.

The needs are large and beyond the capacity of individual governments and require external assistance. A regional approach is fundamental to dealing with these many challenges.

3.3. Social challenges

Economic downturn is making some governments unable to continue delivering past levels of basic health and education services. Educational attainment is slowing in many islands and public services are deteriorating[23].

---

22 "A time to choose" Caribbean Development in the 21st century, a document by the World Bank in April 2005, p.xxxvi

23 See annex IV.

Human resources have always been considered as a very significant part of the region's capital. Throughout the region the level of education, from primary education through to University level, has always been a source of pride. In recent years there are concerns of a decline in standards based in part on economic difficulties and on substantial migration of education professionals attracted by higher salaries in OECD countries. If the efforts to transform the economies of the region from primary commodities production to a diversified knowledge based services economy and if the private sector, both local and potential external investment, is to play its role as the motor of growth there will be an increasing need for a pool of high quality professionals. In this relation, it is important to remember that brain drain is also a major constraint on the region's overall human resources situation.

Unemployed is an endemic concern in the region and unemployment rates tend to be higher in the banana producing countries between 15% in Jamaica to more than 20% in the banana producing Windward Islands. One constraint in the regional approach is the diversity within the region.

Three countries (Cuba, Dominican Republic and Haiti) account for 80% of the population and have very different development and political situations. With the exception of Guyana and Suriname, the countries are generally small, mostly island states with small open economies and located in disaster prone areas making them inherently vulnerable to man-made and natural shocks, both internal and external.

Improved health care in particular HIV/AIDS is considered key to the region's economic development, to its attempt to alleviate poverty and to achieve specific goals of public health reform and reaching the MDGs and other international development commitments. The disparities between countries and the levels of inequality within countries, including access to health care, points to the need to place emphasis on both the national and regional level.

The upgrading of the health care services would also contribute to improve the competitiveness of the general tourism product, especially given the targeted high-end of the tourism market and the retiree group as an untapped, but promising expansion area. It should also be complementary to the international and national efforts to improve the social protection coverage of those excluded from existing systems.

Drugs, associated crime and armed violence are vulnerabilities to be addressed as it threatens the political and social fabric of Caribbean society and hinders the creation of an environment conducive to investment and sustainable growth. The Caribbean is not a drug producing region at this time, but is considered an important transiting link for drugs. The Caribbean is considered more the gateway to drugs destined for Europe as against Central America for drugs to the US.

In recent years a number of strategies to tackle these problems have been developed in the Caribbean, with US and EU support.

The EU, Commission and a number of Member States, has been the main financier of the 1996 – 2001 Regional Plan of Action on Drugs Control - Barbados Plan of Action (BPA).

Drugs are a major significant issue in the EU-LAC strategic partnership. The EU-LAC Co-ordination and Co-operation mechanism, based on the principles of shared responsibility, is a forum for dialogue and co-operation between the two regions on the problem of illicit drug production, consumption and trafficking.

The regional authorities should increase their efforts to plan, co-ordinate, supervise and deliver training related to activities to reduce supply through institutional strengthening and capacity building. Activities could include, inter alia, legal, legislative and regulatory frameworks, intelligence sharing among law enforcement agencies, strengthening of institutions, maritime cooperation, police and judicial co-operation, combating money-laundering, the trafficking of small arms and light weapons and the control of precursors.

3.4. Natural Disasters and the Environment Vulnerability

The Caribbean is currently faced with several structural environmental challenges such as climate change, and limited and fragile coastal, marine, biodiversity, land and freshwater resources.

Nature is a blessing and a curse to the Caribbean region. The natural environment has contributed significantly to the prosperity of the agricultural sector and is at the base of the region's comparative advantage in the tourism sector, where tourism actually is the product on offer. The vagaries of nature, however, in the form of hurricanes, earthquakes, volcanic activity and tidal waves, make the region one of the most disaster prone areas in the world, entailing high economic and social costs.

The Caribbean is twelve times as exposed to disasters as the world average. The Eastern Caribbean countries are among the ten most disaster prone countries in the world. The impact of natural disasters on small island states is devastating as in the case of Grenada where the impact of Hurricane Ivan was estimated at 200% of GDP as compared to 2% average of natural disasters elsewhere in the world.

Land is certainly one of the most limited resources in the Caribbean. It is therefore the subject of intense pressures from human activities. Poor land use and land management as well as increasing conflicts for the access to land (for agriculture, urbanization or other activities) have led to the degradation of this resource. Erosion and land degradation are particularly severe in coastal areas and in areas formerly covered by forests.

Deforestation has been intense in the region and forests now only cover less than 20% of total land area. The ever increasing demand for wood for energy, housing, or timber exportation, or for land, maintains a high pressure on the remaining forests. The Caribbean region is also particularly rich in biodiversity, with many endemic species. Local conservation initiatives do exist, but regional action is needed if biodiversity loss is to be reduced.

Land, forests, biodiversity: all are resources which are under further threat from climate change. Climate change may have an effect on the vegetation cover, on the degradation of land or on the coral reefs and marine resources, therefore affecting agriculture, fishing and even tourism. Its potential effects on these important sectors for the local economies may have a devastating impact on local fragile economies. Sea level rise is also threatening coastal areas, and estimates varying from 30 to 50 cm rise over the next 50 years are commonly accepted. Climate variability is also higher now and has led to more severe extreme climatic events like hurricanes and tropical storms.

Water resources are also under heavy pressure. The development of tourism and of modern agriculture has led to over-extraction of water. Some Caribbean States are far below the limit of 1000 m3 of available water per capita per year, under which countries are considered as

"water scarce". Careful and sustainable management of this resource is thus an absolute necessity and needs to be actively promoted.

Due to the limited size of their economy and their available land, waste management is usually a critical issue in the Caribbean states. Goods are imported with their package which remains on the island. The increasing share of non-biodegradable waste makes it more difficult to set up sustainable waste management schemes. A great challenge also lies in the way the region can handle the problem of hazardous waste and toxic chemicals.

Sustainability of the tourism-based growth is fragile, because it is often affected by events outside the region and beyond its control. In only a few hours, one hurricane can wipe out the entire tourism industry of one or more small islands. It is also increasingly being challenged by concerns over the conservation of the environment, by the need to upgrade available health care facilities as well as by insecurity related to drugs, drugs related crime and armed violence.

4. The EU Strategy

EU – Caribbean relations have suffered from a combination of factors: conflicting urgent and shifting international priorities and demands on both sides, the changing conditions surrounding commodities of interest to the region including sugar, bananas, rice and rum and difficulties in the implementation of aid.

The EU's overarching development objective is to assist all the countries in the region to achieve their long term development goals in a self sustaining manner. This includes the generalized achievement of MDGs and poverty reduction, the consolidation and building upon the region's Human Development achievements and the ambition expressed by some of the Caribbean MICs to join the ranks of the developed states by 2020, at the expiry of the current Cotonou Agreement.

The specific identity and characteristics of the Caribbean region, its prominent role within the ACP group of states and its attachment to the Cotonou Agreement, constitute the basis of its special relationship with the EU and the need for a specific policy approach.

The objectives will be achieved through a new enhanced EU – Caribbean Partnership composed of three interrelated facets, **shaping political partnership, addressing socio-economic and environmental vulnerabilities and combating poverty, inequality, HIV/AIDS and drugs**. Given the EU's position a major donor in the region, aid effectiveness will be addressed as a cross cutting issue.

4.1. Shaping political partnership based on shared values

For the EU it is important that the Caribbean region remains attached to the values that it shares with the EU and does not slip, through benign neglect and economic difficulties, into a pole of insecurity and instability.

A strong political partnership with the EU, founded on a genuine political dialogue will help strengthen the Caribbean's position on the international scene, and offer opportunities for collaboration in the UN and other international fora on issues of common interest. Enhanced political dialogue is also a key to increasing the confidence between the EU and its ACP

partners needed to underpin the move towards greater budget and sector support financing and away from the traditional project approach.

Regional integration and the forging of alliances with other regions in the wider Caribbean, including the EU's French Departments and UK and Netherlands OCTs constitute key priorities of the region.

The EU is not only a donor of development aid, but also a political and commercial partner, and its relations with its Caribbean partners should include broad, concrete and constructive political dialogue. Political dialogue is also a cornerstone of the EU – LAC strategic partnership.

The EU is a strong international partner which can help the Caribbean Region consolidate its position within the multilateral system and offer an extra dimension to the close links the region enjoys with North America.

While individual countries have specific needs and national development policies, growing regionalism in the Caribbean confirms the recognition that many common problems are best dealt at the regional level.

- CARICOM is considered the strongest manifestation of regional integrationist will at the political level in the Caribbean.

- CARIFORUM is considered the EU's main intermediary for the wider level of political dialogue and functional co-operation in the region. The upcoming fusion of the Technical functions of the CARIFORUM Secretariat with the CARICOM Secretariat will ensure an enhanced cooperation and coordination between the two entities.

Therefore, EU Political dialogue should be pursued at the CARIFORUM/ CARICOM level and the annual EC-CARIFORUM ministerial meeting should be enhanced and broadened to cover issues beyond the narrow purview of regional cooperation.

The Caribbean has embarked on a path of regional integration, wider regional cooperation, and economic diversification, restructuring and reform, as a means towards harnessing the opportunities and minimising the negative effects of globalisation on its small and currently vulnerable states and as a way to achieve the Caribbean peoples' high aspirations of human development. National Governments, civil society, private enterprise and regional structures in the Caribbean will obviously carry the responsibility for shaping their own future. Based on a shared vision of the future, and through an enhanced political partnership and the support of actions to address the region's vulnerabilities and to promote social cohesion and combat poverty, the EU will be a steadfast partner for the Caribbean in its efforts.

The EU will also continue and enhance its support to other regional institutions linked to CARICOM[24] and promote policies that will encourage the integration of these institutions as an integral part of the political environment of CARICOM member states.

The EU will support the enlargement of CARICOM to include other Caribbean states. Already the DR is considering its participation in the CSME which could lead eventually to

[24] Including for example the CCJ, UWI, the CTO etc

full membership of CARICOM. The long term position vis-à-vis Cuba will depend, among other considerations, on the pace of transition in that country.

Beyond the issue of Cuba, political dialogue will focus on wide ranging issues, including conflict prevention in Haiti and Guyana. The Presidential and Parliamentary elections of the 7th of February 2006 in Haiti are an encouraging step in the direction of the establishment of the democratic life of this country.

The EU will support the region's own stated policy of widening its links to its hemispheric neighbours within the Caribbean, and in Central and Latin America.

- The opportunities for political dialogue offered by the ACS are also to be considered, especially given the particular status of a number of EU Member states in that body.

- The bi-annual EU-LAC Summit is a major opportunity for EU-Caribbean political dialogue and substantial efforts should be addressed at maximising the benefits from the evolving relationship between the Caribbean and its geographical neighbours. The biannual EU-LAC Summits are key events. They play a vital role in relations between the regions and are a unique opportunity to move forward on issues of common interest.

For the forthcoming Vienna Summit of 12 May 2006, the EU considers that the topics covered by the Guadalajara declaration – social cohesion, regional integration, multilateralism – remain important, but need to be fleshed out further.

The EU also welcomes the organization of a business forum and encourages social partners and civil society to contribute to the Summit.

Security, stability and conflict prevention are essential prerequisites for sustainable development. Security has become a major priority worldwide in recent times as many countries have been victims of terror attacks. Ensuring security and the rule of law, with equity, justice and full respect for human rights, are now fully recognised as fundamental, shared priorities.

The EU and the Caribbean should cooperate in addressing security threats, including non-proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery (WMD), trafficking and spread of illicit Small Arms and Light Weapons (SALW), illicit drugs trafficking and combating terrorism. They should cooperate to reinforce the role of the UN in the multilateral fight against terrorism, including through the full implementation of relevant UN Security Council Resolutions and the UN Convention on Suppression of the Financing of Terrorism, while ensuring respect for human rights in this context.

The EU should increasingly use regional and national development strategies and instruments to address the root-causes of conflict, including poverty, inequality and lack of social cohesion degradation of and access to already scarce natural resources, ethnic and political violence, weak governance, human rights abuses and gender inequality. Especially in certain fragile states a culture of conflict prevention needs to be developed and fostered. **Conflict prevention** is an implicit element in regional integration and co-operation, through awareness of common interest and mutual confidence-building. Regional institutions contribute to structure the dialogue and interaction among members, acting as a peer pressure mechanism.

CARICOM has initiatives on the political front, such as electoral monitoring and special missions for the resolution of political issues[25]. The EU will support these efforts and other bilateral initiatives at conflict resolutions such as the DR-Haiti talks. The EU is a strong international voice in democratic process and has developed specific expertise in election observation. This tool will be used wherever necessary in the Caribbean region as a means of conflict prevention.

Good and effective governance is also recognised as a crucial prerequisite for sustainable development. Central to good and effective governance is the strengthening of credible institutions – such as parliaments, the judiciary system or public financial management and statistical systems – both at national and regional level. The EU will support institutional capacity building efforts. Governance, however, is not only about institutions, but also about appropriate policies and adequate legal and regulatory frameworks and effective involvement of civil society including social partners. The EU should therefore continue to promote transparency and effective exchange of information between authorities in order to prevent and combat corporate and financial malpractices and corruption. It should in particular encourage transparency in the financial and banking sectors, as well as administrative and judicial cooperation permitting effective exchange of information.

The EU should sustain and accelerate the process of ratification of the UN Convention against Corruption, a central part of which is the requirement that countries confiscate and repatriate illicit assets, and uphold the UN Convention against International Organised Crime. Moreover the EU should encourage the adoption and implementation of international standards relating to the fight against money laundering, terrorism, tax fraud and tax avoidance. The EU also encourages its international partners to sign and implement the main international instruments of crime prevention, like the UN Convention against Transnational Organized Crime and its protocols and the UN Convention against Corruption. The EU should also address the limited institutional and technical capacity of Caribbean countries to deal with organized crime and drugs in an effective and comprehensive manner, through the development of internal strategies as well as capacity building.

The EU should also continue to promote human rights and equal opportunities and protect vulnerable groups, especially women. The EU will support gender mainstreaming and initiatives on gender equality in order to contribute to the implementation of the commitments in the MDGs, the Beijing Platform for Action, the Cairo Programme of Action and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

ACP/DOM/OCT Cooperation: The Caribbean ACPs, the French DOMs and the UK and Netherlands OCTs are part of the same region and have several converging interests. EU policy is to ensure closer cooperation and policy dialogue between these different entities in the field of trade but also in other areas of common interest, such as migration, transport, ICT, education, environmental issues, risk prevention, health, justice and security.

Both Cotonou, EU Member State national legislation[26] and the Overseas Association Decision create a favourable environment supporting such a policy dialogue, yet so far there has been little progress in activating it.

---

[25] For example, conflict resolution in Guyana among political parties, election observation in all its member states.

[26] In the case of the French DOMs

In 2005, the first Clovis Beauregard Conference was held in Martinique, co-sponsored by the European Commission, to promote ACP/DOM/OCT cooperation. This is a concrete step that should be encouraged in the future. Therefore and during the next funding period, efforts will be undertaken to co-ordinate ERDF and EDF financing. Specific funding will be allocated for the cooperation between the DOM and the ACP/OCT from the ERDF, in the framework of the new objective "Territorial Co-operation", and from the EDF, respectively. As regards to EPAs and despite their different institutional situation, the French outermost regions show a growing interest in participating in the benefits of the agreement as another partner in the region.

4.2. Addressing economic and environmental opportunities and vulnerabilities

Economically the long term vision is of a region that has achieved a fully integrated economy with strong links to its wider geographic context and beyond. In an increasingly interdependent and globalised world, a major objective of EU development policy is to assist developing countries to better harness the globalisation process, by maximising the benefits derived and minimising the negative impacts.

In the particular case of the Caribbean, this primarily means to contribute to their efforts on structural reforms and economic transition from their traditional sectors towards higher added value products and services and to come to grips with the changing international situation.

Regional integration will increasingly represent a privileged area of future cooperation, where the European Union has a major role to play given its own historic experience.

EU will strongly support the completion and operation of the Caribbean Single Market and Economy (CSME) as an essential element of regional integration and for the establishment of the Economic Partnership Agreement with the EU. The recent openness of the Dominican Republic to become a member of the CSME even though it is not a full member of CARICOM represents perhaps another opportunity for the EU to assist the region in creating the conditions for such a major and challenging integration milestone to succeed. The EU will contribute to strengthening and streamlining of existing regional institutions and organs in view of guaranteeing the smooth operation of the single market. The introduction of the single market by several CARICOM member states in January 2006 and the prospective for the rest of the CARICOM member states to join in the near future creates favourable conditions for a privileged partnership-based relationship between the European Community and CARICOM. Secondment of experts from Member States and European institutions to help address institutional functioning as well as other concrete technical aspects of regional integration, such as customs and trade facilitations measures, could be an area of future regional cooperation.

The Special Development Fund (SDF), the main home grown development instrument of the region based within the CDB, and the new Regional Development Fund could be natural partners of the EU regional development assistance in the Caribbean. These solidarity based regional level funds could also be important instruments for the EU to channel its future assistance and reinforce the integration process.

The timely conclusion of the EPAs process is a strategic area of importance to the future of the Caribbean region. A well defined and credible integration agenda and functioning internal market are the necessary pillars for a successful outcome of the EPA negotiations.This integration process is of strategic importance to the future of the economy of the Caribbean

region. The development dimension should be further strengthened so as to better help the Caribbean region achieve strategic targets of global competitiveness. The EPA, which will properly take account of existing asymmetries between the two areas, shall allow the region to maintain and even improve its access to the EU market. The EU's policy will be to further strengthen the development dimension of EPAs so as to better help the Caribbean region achieve their strategic targets of global competitiveness. As it enters its third phase, the EU will intensify its support to the EPA process so as to make sure that an agreement is concluded by 2007. In this context, it will promote progressive integration of financial markets as well as the development of an appropriate regulatory framework based on transparency.

Trade related assistance is being provided to the Caribbean to strengthen in-country and regional trade policy and negotiation capacity, to assist countries with the negotiation and implementation of the WTO agreements and EPAs, as well as other concurrent trade negotiations.

The removal of current barriers to intra-regional trade and investment and the establishment of more stable, transparent and predictable rules and reliable institutions will contribute significantly to the growth of national and regional economies.

In order to be able to benefit more from increased opportunities to trade and to ensure that benefits from increased trade are distributed more evenly, trade needs to be better integrated into national development strategies and in particular into poverty reduction strategies. The EU should assist the region in this process so as to enable Caribbean governments to effectively use trade as a policy tool to reduce poverty.

The EU strongly encourages and supports efforts to expand trade and economic links to the wider Caribbean region and notably the French DOMs and the UK and NL OCTs, and to Central and Latin America.

Programmes for the restructuring of traditional sectors and enhancing competitiveness and promoting economic diversification have been put in place for bananas, rice, rum and sugar.

In its proposal for reform, the Commission committed itself to accompanying the adaptation process required in those countries. In this context a Regulation on "Establishing Accompanying Measures for Sugar Protocol Countries Affected by the Reform of the EU Sugar Regime" was adopted in 2005, outlining actions to be funded under the budget 2006-2013. Support will be provided on the basis of National Adaptation Strategies, prepared by the Sugar Protocol countries. Foreseen measures could include: (i) Supporting sustainable improvement of the competitiveness of the cane sector, (ii) Promoting diversification of sugar dependent areas (iii) Addressing broader adaptation needs, including mitigation of social impacts.

Key to the successful mitigation of exogenous economic shocks is comprehensive national strategies for restructuring and recovery including the social dimension, fully embedded within overall national and regional development strategies. Such national and regional strategies for reform should accommodate the provision of EU aid through general or sectoral budget support at regional and national level. This would further strengthen national and regional institutions as well as democratic accountability. It would also reinforce coherence in strategic planning and programming and coordination of the development cooperation between the European Community, CARICOM and the individual countries.

Support should be provided to the civil society and the non-state actors (NSA). Support will mainly be aimed at enhancing the capacity building efforts of the civil society and the non-state actors including social partners.

Support should be provided to the private sector and especially small and medium size enterprises that are expected to be the driving force behind sustainable growth and job creation.

EU Research and Development Policy: The EU Research Framework Programmes encourage international cooperation with Caribbean countries and value the potential to reinforce the partnership with that region.

Caribbean countries will benefit from new mechanisms which are being put in place under the 7th EU Research Framework Programme (2007-2013) such as exchange of researchers and coordination of the bi-lateral cooperation programmes vis-à-vis EU Member States and Third Countries. Moreover, Science and Technology Promotion Platforms recently launched with Latin-America and the Caribbean region will further develop these possibilities in a wide regional context.

The EU has supported in the past and will continue its support if required to the CARTAC, the Caribbean Technical Assistance Centre, spearheaded by the IMF, which provides technical assistance on economic and fiscal reform.

The EIB which has a solid track record of development activities in the region should also continue its activities in support of regional integration, private sector and the socio-economic infrastructure in the Caribbean.

Interconnection, whether in the form of air, sea and land transportation is a major element in regional integration and cooperation. The EU has a history of support to the sector of regional transport through the funding of airports, ports, maritime transport, roads and through support to institutional aspects of the transport sector. Interconnectivity programmes, possibly linking with existing programmes in the DOMs and in Latin America will be encouraged.

EU policy will be to continue its support in the area of interconnection, including infrastructure, to encourage the efforts of the individual countries and of the region to enhance their intra-region transport, ensure the closer coordination of their transport policies and liberalise the air transport sector.

Support will also be considered in the areas of energy interconnection, including grid-access to electricity from renewable energy sources and of energy efficiency e.g. by cutting systems losses.

Helping the Caribbean region in their efforts to come to grips with the changing international situation and with the need to embark on structural reforms and economic transition from their traditional sectors towards higher added value products and services is a key objective. In order to achieve this goal, the Caribbean must modernise their states, redefine their overall public sector, reform their government finances, reduce dependence upon import revenues and enhance competitiveness to improve the investment climate so as to create the conditions of sustainable and jobs creating growth.

Key to successful socio-economic transition is the establishment and effective implementation of national long term strategies by the region and the Governments of the Caribbean states.

These National strategies must be the basis for all donor cooperation on the regional and national level. All EU aid, irrespective of source or instrument, will be committed in full coherence with national development strategies. For EC development aid this will apply to 10th EDF development cooperation as well as all commodity specific instruments, including but not limited to sugar and bananas, and STABEX.

The EU will continue and strengthen its support to the sectors of Environmental Management and Natural Disaster Management, with emphasis on climate change adaptation and mitigation, early warning, prevention, recovery and rehabilitation.

The EU will support the current efforts of the Caribbean to engage into a proactive agenda to jointly manage structural environmental challenges such as climate change, chemicals and wastes, as well as limited and fragile coastal, marine, biodiversity, land and freshwater resources. Institutional and legislative framework improvement, capacity building and civil society and local population's involvement will form part of the strategy.

Cooperation in international fora relative to climate change and environmental management will be enhanced.

EU support to the tourism sector must also incorporate the environmental dimension and particularly waste management and coastal zone development. The EU has supported the creation of environmentally managed areas such as the Iwokrama project in Guyana and national parks creation in Grenada, Dominica and elsewhere.

The EDF funded Caribbean Regional Environment Programme with the Caribbean Environment Corporation aimed at strengthening of regional capacity in conservation, management and sustainable development of regional amenity areas (marine, terrestrial, watersheds), illustrated that institutional weaknesses exist in regional bodies which need to be addressed. The EU will therefore also contribute to the building of institutional capacity for environmental management.

CARIFORUM could be supported to train adequate numbers of professionals, to develop a regional action plan, to adopt common approaches to natural resource management, global warming and climate change, to strengthen regional institutional capacities and promote the sustainable use of its biodiversity for commercial purposes.

Environmentally friendly renewable energies could offer the Caribbean much in terms of enhancing the environment but also in economic terms. The EU will promote the pursuit of opportunities in the renewable energies sector, including the promotion of cooperation within the wider Caribbean region and the sharing of best practices and knowhow amongst partner countries. In the second half of 2006 the Finnish presidency of the EU will in the context of the Energy and Environment Partnership with Central America (EPP) organise a conference under the name "European Union Meets Latin America on Renewable Energies" in which the EU will strongly support active Caribbean participation.

The Energy sector in the Caribbean will be eligible for support from the Energy facility, and particular emphasis will be placed on promoting renewable energies.

The EU will contribute significantly to increase the region's capacity in Natural Disaster Management at all levels, with emphasis on risk reduction, preparedness, early warning, prevention, mitigation and recovery, rehabilitation and reconstruction.

Early warning, especially in the case of hurricanes, is technically feasible and the region's capacity has been enhanced through the 8th EDF Radar Warning System (€13.2 million, 2003-06). This programme will contribute to mitigate the economic, social and environmental losses arising from adverse weather conditions, to improve weather data for sensitive productive activities and to develop early warning and public awareness systems.

The EU will assist the Caribbean region in developing and implementing its strategy for a comprehensive disaster management plan. Such a plan must be holistic in scope also covering issues such as building codes, insurance, rapid response mechanisms including in the area of public security, telecommunications etc.

Support will give continuity to the programmes developed by ECHO, through the DIPECHO programme, and earlier EDF funding in association with CDERA and other strategic partners. DIPECHO (Disaster Preparedness ECHO) has been contributing to the improvement of capacity in the protection and preparedness of communities at risk, with focus on the interrelationship of the various levels of action (local, provincial, national and regional) and on initiatives that can be reproducing, and on the co-ordination of donor efforts. Cross fertilisation of best practices with the French DOM and other EU OCTs, will be strongly supported.

The EU will seek means of streamlining responses to natural disasters. Emergency aid through international partners is immediately allocated and rapidly delivered, however, the phase of rehabilitation, recovery and reconstruction requires strengthening. New and faster disbursing arrangements will be actively considered within a pre-committed financing arrangement.

Regional approaches to Natural Disaster Management are an imperative in the Caribbean. The size of most countries is such that disasters can affect over 90% of the country, as in the recent case of Grenada, necessitating immediate external assistance from the region.

Natural Disaster Management was one of the four priority areas retained for Caribbean ACP/OCT/DOM co-operation..

Exchanges of experience and know-how with countries of the wider Caribbean, notably Cuba, will also be actively promoted in the context of regional cooperation.

The EU Natural Disaster Facility that has been decided in 2005 and which will be a part of the 10th EDF development finance arrangements of the Cotonou Agreement will be a major step, particularly in addressing the area of preparedness. Bridging funding has been agreed to cover the period until the coming into force of the new funding and to assist in the design of the facility itself.

4.3. Promoting Social Cohesion and Combating Poverty

Tackling the major vulnerabilities in the Caribbean region will help the countries to both improve their economic competitiveness and ensure a better socio-economic cohesion. The EU's overarching development objective is to assist all the countries in the region to achieve their long term development goals in a self sustaining manner. This includes the generalized achievement of MDGs and poverty reduction, reversing the trend of HIV/AIDS prevalence, the consolidation and building upon the region's Human Development achievements and the

ambition expressed by some of the Caribbean MICs to join the ranks of the developed states by 2020, at the expiry of the current Cotonou Agreement.

Support to the efforts of the individual Caribbean states and of the region to tackle HIV/AIDS as well as other important endemic health problems in the region, including malaria, dengue fever, acquired diabetes and cardiovascular problems, is a political priority of EU development cooperation.

The EU will support interventions for health by strengthening health systems, with special emphasis on human resources, and by increasingly working through sector wide approaches and sector budget support.

The EU is supporting the replenishment of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria with a view to maximising benefits for developing countries. In addition, the EU is contributing to the development of new drugs and vaccines against communicable diseases, inter alia through the European and Developing countries Clinical Trials Partnerships (EDCTP). In response to the Council's request[27], the Commission will, together with the Member States, develop a roadmap on possible joint action based on the European Programme for Action to confront HIV/AIDS, malaria and tuberculosis[28]. The EU will, in this context, promote synergies and provide a coherent and coordinated response to the three diseases across relevant policy areas[29]. In this sense, the Commission has adopted a Communication on combating HIV/AIDS within the European Union and the Neighbouring countries. [30]

The EU has been at the forefront of international efforts to ensure access to essential medicines for developing countries. These efforts contributed to the adoption of the Doha Declaration on TRIPs and public health in November 2001, which confirms the right of WTO members to use flexibilities in the TRIPs Agreement, including issuing compulsory licenses of pharmaceutical products, for reasons of public health. The EU will also support a better linkage between the fight against communicative diseases and the strengthening of health services with special attention to vulnerable groups.

The EU will support the regionalisation of co-operation in health services. There are already examples of a regional approach to the health sectors within for example the OECS where there is a joint pharmaceuticals procurement programme aiming at economies of scale and the new St Lucia Hospital is intended to provide certain specialities for the sub region. This is also the case with certain other medical facilities in the region and in the French DOM.

---

27 Council conclusions of 24 May 2005 on "A European programme for action to confront HIV/AIDS, malaria and tuberculosis through external action"

28 Commission Communication of 24 April 2005 (COM (2005) 179 final).

29 Selected areas of action include affordable pharmaceutical products, regulatory capacity, human resources in the health sector, and research and development of new tools and interventions.

30 COM (2005) 654 final

EU support will be focused on the development and implementation of regional and national strategies addressing both the supply and demand reduction aspects of the problem and the associated issues of drugs related crime. It is necessary to strengthen regional co-ordination of the various drug control programmes by reinforcing relevant, sustainable regional institutions. Long-term objectives are to ensure full integration of drug-related policies into regional development strategies as well as into the social, economic and political fabric of the Caribbean.

With respect to demand reduction, the EU will support the region's efforts to increase levels of epidemiological surveillance, specialised training of professionals, revise national and regional action plans, place priority on public health, education and research, link treatment and law enforcement, provide specialised training and develop national and regional institutional capacities, and co-ordination of demand reduction projects. Regional capacity in drugs control will be developed, enabling the regional institutions to plan, co-ordinate and monitor demand reduction efforts throughout the region.

On the supply side the EU will support the region's efforts to deepen its involvement in the international coordination against drugs trafficking, improve regional capacities to disrupt flows, increase regional co-operation, expand regional co-ordination in anti-money laundering and provide specialised training and institutional capacity development.

Increased co-ordination and co-operation with Latin American and other countries and regions are key to the success of efforts in the area of drugs. Full engagement by all partners in the Co-ordination and Co-operation Mechanism on Drugs between the European Union, Latin America and the Caribbean will facilitate the achievement of this objective.

The EU has long played an important role in supporting education in the Caribbean, especially at secondary, tertiary and University level. This co-operation will continue and be enhanced.

The successful EU-supported Caribbean Examination Council (CXC) programme of harmonisation of secondary level education qualifications will be supported in its ongoing extension beyond the original English speaking zone.

Intra-regional University co-operation will be promoted, especially across linguistic frontiers. Such cooperation has already been the subject of a successful 7th EDF University level programme between the University of the West Indies and the Universities of the Dominican Republic and Haiti.

Civil society and the non-state actor University co-operation will also be promoted in the widest sense, eventually including Universities in the French DOMs, the Dutch OCTs and beyond with Universities in Europe and in Latin America. Twinning operations will be promoted.

Means of enhancing the quality of tertiary and university education through networking, mobility of students and scholars and institutional support and innovation, including the use of ICT and the establishment of a communications infrastructure for the research and development sector should be supported.

Enhancing the quality and effectiveness of human resources and enabling knowledge-based growth in order to improve learning skills and thus better address the needs of increasing knowledge-based activity, including services constitute an indispensable element of the region's development progress in which sectoral budget support should be considered an important component. The effective use of ICTs and support to the private sector including through the Investment Facility administered by the EIB, are essential ingredients for improving productivity and competitiveness. The Caribbean diaspora in Europe is a natural ally in the efforts of modernisation and re-positioning of the economy in the Caribbean.

Tertiary, or post secondary education, should be supported, possibly in partnership with the private sector in order to provide the appropriate professional skills in high demand in the restructured economies of the region, especially in the area of Information and Communication Technology (ICT).

Distance learning is a key element in the Caribbean region given its insular and geographically dispersed nature.

Following on from the Guadalajara EU-LAC Summit, the EU is prioritising the creation of a Common Higher Education Area between Europe, Latin America and the Caribbean. The aim is to ensure that a substantial number of teachers and students are invited to visit European universities during the period 2007-2013. It will be the EU policy to promote the fullest possible participation of the Caribbean region in these initiatives.

In the context of the 7th RTD Framework Programme that will come into force in 2007, the EU should facilitate networking between researchers from non-EU countries working in the EU and research organisations in their countries of origin. The co-operation with the research centres of the French outermost regions should also be encouraged in this framework.

Sectoral Budget support, wherever possible, should be considered as a privileged instrument for interventions in the education sector.

5. Being more effective

A number of structural problems impact on aid mobilisation and are also a source of tension in EU-Caribbean relations. The Caribbean countries benefit from EDF funding and also from a number of other budgetary instruments but there has been insufficient coherence and complementarity among the various strategies governing the use of these instruments and the range of actions funded. Additionally, the existence of a large number of small projects covering a wide range of sectors, in combination with often cumbersome procedural requirements, places an unmanageable burden on small and weak national and regional implementing bodies and government institutions. This is also a problem for the EC Delegations in the region.

Coordinated efforts are needed from both the EU and Caribbean side, drawing on the long experience of the past, in order to build a more structured and mature cooperation better adapted to the specificities of the Caribbean region.

Regional and National Support Strategies should have a high degree of coherence and the resulting Regional and National Indicative Programmes should, as much as possible, be mutually reinforcing. The principle of subsidiarity, reserving for the national or regional level what is best addressed at each level, should guide the selection of actions under the RIP and

NIPs. Budget Support at national level, and contribution agreements with regional bodies, should be utilised wherever possible. Budget support programmes offer many potential advantages, including encouraging greater ownership, lowering transaction costs and more effective use of aid. Budget support will also strongly assist structural transformation especially when delivered in a context characterized by the existence and implementation of a single sound national or regional development policy. As a matter of practice budget support will be provided in parallel with the obligation to provide transparent and accountable financial and administrative management of development funds.

At the national level, EU assistance will be articulated around a single national development strategy which will encompass all EC instruments including EDF, special funding related to bananas, sugar, rice and rum and also all other EC budget lines and facilities. Instruments such as the new Regional Development Fund could be considered as one of the potential conduits of the EU regional development assistance in the Caribbean.

Synergies between ACP, OCT and DOM development programmes will be actively encouraged, as well as with EU programmes involving Latin America.

The European Commission has proposed in early 2006 a common format for a Joint Framework for multi-annual planning to be applicable to all EU Member States plus an EU action plan to monitor implementation of coordination.

ANNEX III

Overview of total EC aid to the Caribbean ACP States since Lome III[36]

Caribbean ACP States	6th EDF	7th EDF	8th EDF	9th EDF	EDF TOTAL[37]	SYSMIN	STABEX	BANANA[38]	SUGAR	TOTAL
allocations in millions €	(1986-1990)	(1991-1995)	(1996-2000)	(2000-2007)	(1986-2007)					
Antigua & Barbuda	4.500.000	3.500.000	4.500.000	3.000.000	15.500.000	0	0	0	0	15.500.000
Bahamas	4.000.000	4.400.000	4.500.000	4.500.000	17.400.000	0	0	0	0	17.400.000
Barbados	5.000.000	5.000.000	8.000.000	6.800.000	24.800.000	0	0	0	2.074.000	26.874.000
Belize	8.000.000	9.000.000	9.500.000	8.800.000	35.300.000	0	0	21.770.000	2.702.000	59.772.000
Dominica	6.000.000	5.500.000	6.500.000	15.700.000	33.700.000	0	45.125.771,64	41.810.000	0	120.635.771
Dominican Republic	0	85.000.000	106.000.000	176.000.000	367.000.000	23.353.363	0	0	0	390.353.363
Grenada	5.500.000	6.500.000	6.500.000	7.400.000	25.900.000	0	15.972.927,96	0	0	41.872.927,96
Guyana	22.100.000	32.800.000	32.000.000	48.000.000	134.900.000	15.973.504	0	4.000.000	5.037.000	159.910.504
Haiti	0	112.500.000	148.000.000	239.000.000	499.500.000	0	35.611.523,63	0	0	535.111.523
Jamaica	40.200.000	49.700.000	60.000.000	100.000.000	249.900.000	94.936.162	9.405.120,72	33.640.000	4.641.000	392.522.282
St. Kitts & Nevis.	3.500.000	2.500.000	3.000.000	4.000.000	13.000.000	0	0	0	2.531.000	15.531.000,00
St. Lucia	6.000.000	5.000.000	6.000.000	19.500.000	36.500.000	0	74.736.647,58	56.805.000	0	168.041.647
St. Vincent & the Grenadines	7.000.000	5.400.000	6.000.000	21.000.000	39.400.000	0	63.779.648,19	40.510.000	0	143.689.648
Suriname	24.000.000	27.000.000	32.500.000	19.100.000	102.600.000	0	0	17.470.000	0	120.070.000
Trinidad & Tobago	15.000.000	18.100.000	21.000.000	17.900.000	72.000.000	0	0	0	2.492.000	74.492.000
Total Caribbean ACP States	**150.800.000**	**371.900.000**	**454.000.000**	**690.700.000**	**1.667.400.000**	**134.263.029**	**244.020.116**	**216.005.000**	**19.477.000**	**2.281.776.668**
Regional allocations	**71.000.000**	**105.000.000**	**90.000.000**	**57.000.000**						**323.000.000**
Rum[39]										**70.000.000**
Grand Total Caribbean ACP States										**2.674.776.668**

[36] Grants and loans
[37] NIP (Eurostat)
[38] Banana Budget line 210318
[39] Allocated to WIRSPA (West Indies Rhum and Spirits Procedures Association)

9. Extraits - Cadres stratégiques pays de la CE

9.1. CSP Guyana – stratégie de réponse de la CE

6. The EC Response Strategy

6.1 Principles and Objectives

The objectives of the EC assistance program to Guyana are the reduction of poverty and the promotion of sustainable development. The EC assistance strategy is also designed to help Guyana to improve its competitiveness on external markets and to become more integrated into the world economy, especially into the sub-region (Guyana Shield)

The government has developed a Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) that provides the framework for selecting the two areas of concentration for the 9th EDF. The PRSP encompasses two broad objectives—to improve the living conditions of the poor through increased spending on the social sectors, and to restore and enhance the country's productive capacity through increased spending on improving the economic infrastructure.

6.2 Priority Areas

The two areas of concentration proposed for the 9th EDF are:

- Infrastructure: Sea Defences and coastal management and
- Macro-economic support

Both of these programs would receive project and/or budgetary sector support.

Outside these areas of concentration assistance is proposed for:

- Transport sector planning
- Support to Economic Actors:
  - Strengthening the NAO office
  - Micro-project programme

Infrastructure: Sea Defences

The need: The sea wall is critical to safeguarding the investments in infrastructure and improved agricultural production in the coastal belt. It serves to protect the poor who often live close to the sea wall and whose livelihoods depend on agriculture. Without continued rehabilitation and maintenance, serious episodic inundation will be experienced in the future. The effect of investment over the past 10 years funded by the EC, IDB and CDB has been to reduce the number of serious breaches dramatically. The IDB had been committed to implement a coastal zone management project, but have shelved it given the EC's strong presence in the sector. Therefore the government is particularly keen that the EC should continue their support.

The Sea Defence project under the 9th EDF will add to and deepen the €20 million project currently under implementation and build on the EC's considerable expertise and experience in this area. It will take a wider purview looking at alternative coastal management strategies, including re-introduction of groins and re-establishment of foreshore mangrove. The government agrees with the EC that the emphasis should shift from rebuilding the sea defences to a program of sustainable maintenance support. This would help to build local capacity to maintain the network and to create jobs. The rehabilitation and maintenance of the sea defences are given high priority in the PRSP in order to safeguard the development efforts mainly occurring on the coastal belt. In the longer term, the EC assistance to sea defence must be guided by an assessment of the projected effects of possible sea level rise.

In the long-term, climate change will probably induce a rising sea-level and result in breaches in the current sea defences and serious and permanent inundation. There is therefore a need to study the effects of sea-level rise on the coastal defences and to take into account the effect on the infrastructure and economic activity they serve to protect. Such a study would form the basis for planning the location of future infrastructure development.

Macro-economic support

The need: Guyana having developed a Poverty Reduction Strategy is particularly focused on the provision of social services and social infrastructure to alleviate poverty. Forty eight percent of the E-HIPC funds are earmarked for the social sector. The breakdown by sub-sector is given below.

Poverty Reduction Strategy: Planned Expenditure in Priority Sectors 2002-2006
(in millions of Guyana dollars)

Sector	Recurrent	Capital

Education	20,081	57,307
Water & Housing	11,268	6,162
Health	4,697	27,256

Education has the highest priority and is well supported by donors (see Donor Matrix –Annex II). The provision of safe *water* is also well covered by donor funding. It is planned that by 2007, 95% of the population will have access to safe water. The *housing* sector has had little assistance and is now receiving donor funding from IDB ($27 mill) and from 8th EDF (€ 9.5 million). The government has increased the emphasis on housing since the Interim PRSP and is looking to put more resources to clear the pent-up demand. The *health* sector has no significant funds committed by donors and is entirely dependent on the E-HIPC money being made available. Much has been done in the last 10 years to rehabilitate the infrastructure, but because of the geography of the country, a major problem still remains one of access and equity. The regions and the poor are least well served.

Assistance envisaged: Guyana, as a PRSP and E-HIPC country has developed a workable PRSP after due process, deliberation and broad consultation. Donors have been able to contribute through the Donor Co-ordination Unit. The PRSP forms an effective basis for implementing poverty reducing measures that have government ownership and a broad degree of consensus. It therefore qualifies for general budgetary support from EC funds and would link the EC firmly with the World Bank's PRSP process.

The weakness noted in previous Structural Adjustment Support under SAS V was in the reporting of how funds were used and a lack of impact monitoring. These would be overcome with the strengthening of the NAO office and provision of requisite TA. The EC could buy into the PRSC/PRSP indicators, perhaps focussing on two or three key areas – education, health and housing.

It is envisaged that the Macro-economic support could be **general suppo**rt or **targeted** in the social sector. This decision can be taken at a later point. Review of economic support would look at outcomes in the social sector – in particular housing and health sector would be the main area of focus as education and water are well covered by other donor funding.

Expansion on Sectoral Needs :
Housing: Twenty percent of the population of Georgetown are classified as squatters. The relative deprivation felt in these areas has contributed to ethnic division and insecurity. It was one of the major issues raised by the opposition in talks with the governments after the election and got greater emphasis in the PRSP compared to the I-PRSP. The government has therefore made the acceleration of a housing programme of vital concern.

Since 1993, the government has allotted 20,000 plots to squatters and a further 30,000 plots on new lands. They were able to provide road access and water service to less than 1,000 of these households, so actual house development has been delayed. The IDB began a $30 million investment program in 2000 to provide infrastructure to new housing areas aiming particularly at those with low income. A similar program has been designed by the EC under 8th EDF (€ 9.1 million) including a component for

social development. The government is putting in about $2 million a year of its own/E-HIPC money. The IDB money is also to be used to assist to strengthen the Central Housing and Planning Authority (CH&PA) which should in turn help speed up the processing of applications and the giving of title. Once title is available, security exists to fund house building and sale.

Health: . Priority actions under the PRSP will include increasing access to quality health care by the poor, improving the conditions of service of health care personnel, and taking measures to reduce the prevalence and incidence of STI's and HIV/AIDs and reducing malnutrition.[5]

Critical in achieving these goals is recruiting more staff (in the regions understaffing ranges from 25% to 50%) and providing adequate training, salaries and incentives. It also involves better materials management to ensure drug availability and recruitment of suitable technicians to operate new technologies.

The EC has given budgetary support to the Health sector in the past. The Ministry of Health is currently producing a sector plan for 2002-2006, based on better accounting principles and standardised costs. With adequate monitoring systems and impact indicators, budgetary support could be given to ensure improved regional coverage and better access to the poor.

Outside the Areas of concentration

Transport Study
There was a recognition of the importance of transport and in particular roads, from all sections in the wider consultation process in developing the CSS, and the need for a deep sea harbour and airports were also mentioned. It is currently reasonably well covered by donor funding from CDB, IDA and IDB with commitments of US$126 million [6]

There is a need though for a coherent transport strategy, so that investment can be prioritised more effectively. The EC has institutional experience in developing such strategies and expertise it can bring to bear. The EC would fund a study to develop a transport strategy with a view to the development of a Road/Transport Authority.

Cross-cutting theme: "Reinforcement of Economic Actors (public and private)"

In the public sector, assistance would be comprised of support to the institutional *strengthening of the NAO's office*. Strengthening its capacity to audit and monitor projects so as to increase transparency, improve implementation by providing feedback and expediting execution. This is particularly important in administering *budgetary support* effectively. It should build on the work already achieved under the CIDA funded GEMP project, which was set up to improve government financial management and monitoring in general.

[5] An IDB loan of US$5 million is ear-marked for a Nutritional Program
[6] World Bank: Guyana: External Financing, 1998-2000 Indicative Commitments, Disbursements and Projections July 2001

This is in line with government policy in its endeavour to invest in human capital and assist in overcoming the desperate shortage of skilled and competent staff in government.

In the private sector, *a micro-projects programme* would fund civil society organisations through matching funds to empower them to carry out programs that reduce poverty and produce social benefits to communities. Consideration may be given to strengthening an existing programme such as CDB's BNTF or SIMAP or another organisation already identified in the PRSP, but lacking adequate funding.

Assistance to communities to develop micro-projects is consistent with the governments aim to increase community participation in poverty (sic) programmes. It can also be envisaged that other EC funds (DIAGNOS) could be mobilised to fund a Business Forum between the private and public sector to identify problem areas and to prepare a strategy for the development of private sector.

The consultation with civil society for this CSS found strong support for the notion of the EC giving direct support to micro-projects with a poverty focus.

6.3 The European Investment Bank (Investment Facility)

The Bank's assistance to Guyana under the Cotonou agreement is likely to continue to focus on private sector development and reinforcement of key economic infrastructure. Demand for investment finance from small and medium-scale enterprises in the private sector is potentially strong, but constrained by the lack of suitable financial intermediaries to reach these clients. Basic infrastructure remains deficient, particularly in electricity production and water supply, but good opportunities for improvement may come up since the power company has been privatised and the water utilities are subject to a major programme of institutional reform. For the moment, IPED is the only intermediary that is active in the provision of investment finance to the private sector, but preparatory work is ongoing for the creation of a full-fledged private sector development bank in Guyana, to be managed as a subsidiary of an experienced financial institution in Trinidad. Provided the viability of such an institution can be firmly established and that it will have the full support of both the Government and the business community in Guyana, the Bank intends to assist in its creation.

The privatised power utility of Guyana, GPL, has approached the Bank for financial assistance to its medium term investment programme. Economic development in Guyana is presently severely handicapped by a backward electricity supply system and huge investments are needed in both generation, transmission and distribution to address that problem. Now that reputable international operator has taken over ownership and management of the power utility, the conditions appear to be in place for a successful operation from the Bank in this sector.

Much work remains to be done to provide adequate and safe water to the Guyanese population. The Rose Hall project and parallel operations from other donors (including the EC) have only made a beginning and the institutional reforms foreseen (including cost recovery) have not been implemented as of yet. A new programme is

being elaborated, however, aiming at a merger between the two parastatals active in the sector (Guywa and GS&WC) and a management contract to be signed with a private sector operator for the new company. This may form the basis for future operations in this sector from the Bank as well.

6.4 Coherence and Complementarity

In the context of the Cotonou Agreement the Parties have agreed to conclude new trading arrangements, compatible with WTO rules, remove progressively barriers to trade between them and enhance co-operation in all areas relevant to trade. Guyana is a member of CARICOM, has signed the FTAA agreement in Quebec and has to prepare itself for the EPA negotiations. A better understanding of the threats and opportunities will allow a better response of the private sector to new market possibilities, especially with regard to regional trade and trade with the neighbouring countries.

The support to be provided under the 9th EDF aims at addressing the following issues:

- Assessments of impact of further trade liberalisation, of the CARICOM Single Market and Economy and the FTAA on the private sector and on government revenues and formulating appropriate policy responses measures.
- Assist in preparing the EPA with the EC, involving broad consultations and studies on impact.
- Assist private sector initiatives to explore business opportunities in the region.
- Assist with improving the relations with the neighbouring countries and with exploring trade opportunities. This could include trade missions, identification of impediments to trade with neighbouring countries and addressing these impediments.

Besides the focal sector and support for the Transport study and for the reinforcement of both public and private actors, assistance in the form of studies or technical support may be given to the regional integration process. In coherence with the regional support strategy, actions may be initiated to facilitate and strengthen regional integration through CARICOM and ensure the necessary Complementarity between regional and national EC support. This may include the establishment of a monitoring system and technical support.

Wherever relevant EC policies/strategies concerning cross-cutting themes such as human rights and democratisation, gender and environment have been taken into consideration. Due consideration was also given to involving non-state actors, by possibly supporting NGOs in the housing sector, and by giving support to micro-projects developed by or for poor communities.

Coherence between development cooperation policy and other EC policies (trade, fisheries, agriculture, environment etc.) relevant for Guyana will be assessed on a permanent basis. In this context, NIP resources may be used to complement resources from the RIP, budget lines and trade-specific operations, according to the needs and availability of funds.

These National strategies must be the basis for all donor cooperation on the regional and national level. All EU aid, irrespective of source or instrument, will be committed in full coherence with national development strategies. For EC development aid this will apply to 10th EDF development cooperation as well as all commodity specific instruments, including but not limited to sugar and bananas, and STABEX.

The EU will continue and strengthen its support to the sectors of Environmental Management and Natural Disaster Management, with emphasis on climate change adaptation and mitigation, early warning, prevention, recovery and rehabilitation.

The EU will support the current efforts of the Caribbean to engage into a proactive agenda to jointly manage structural environmental challenges such as climate change, chemicals and wastes, as well as limited and fragile coastal, marine, biodiversity, land and freshwater resources. Institutional and legislative framework improvement, capacity building and civil society and local population's involvement will form part of the strategy.

Cooperation in international fora relative to climate change and environmental management will be enhanced.

EU support to the tourism sector must also incorporate the environmental dimension and particularly waste management and coastal zone development. The EU has supported the creation of environmentally managed areas such as the Iwokrama project in Guyana and national parks creation in Grenada, Dominica and elsewhere.

The EDF funded Caribbean Regional Environment Programme with the Caribbean Environment Corporation aimed at strengthening of regional capacity in conservation, management and sustainable development of regional amenity areas (marine, terrestrial, watersheds), illustrated that institutional weaknesses exist in regional bodies which need to be addressed. The EU will therefore also contribute to the building of institutional capacity for environmental management.

CARIFORUM could be supported to train adequate numbers of professionals, to develop a regional action plan, to adopt common approaches to natural resource management, global warming and climate change, to strengthen regional institutional capacities and promote the sustainable use of its biodiversity for commercial purposes.

Environmentally friendly renewable energies could offer the Caribbean much in terms of enhancing the environment but also in economic terms. The EU will promote the pursuit of opportunities in the renewable energies sector, including the promotion of cooperation within the wider Caribbean region and the sharing of best practices and knowhow amongst partner countries. In the second half of 2006 the Finnish presidency of the EU will in the context of the Energy and Environment Partnership with Central America (EPP) organise a conference under the name "European Union Meets Latin America on Renewable Energies" in which the EU will strongly support active Caribbean participation.

The Energy sector in the Caribbean will be eligible for support from the Energy facility, and particular emphasis will be placed on promoting renewable energies.

The EU will contribute significantly to increase the region's capacity in Natural Disaster Management at all levels, with emphasis on risk reduction, preparedness, early warning, prevention, mitigation and recovery, rehabilitation and reconstruction.

9.2. CSP Suriname – stratégie de réponse de la CE

The EC response strategy for Suriname is derived from the government strategy, the views expressed by civil society groups, the economic and social analysis and the activities of other development co-operation partners. There is a broad consensus among government and civil society groups that an enabling environment needs to be created for private sector-led growth and improving social conditions. The enabling environment will contribute to the competitiveness of the private sector in regional and international markets. Priority measures include macro economic reform and stabilisation, and improving governance through institutional strengthening and reform. These measures should be supplemented by structural reforms of the economy aimed at facilitating a supply response. Growth and employment creation will contribute to poverty reduction and facilitate improving the effectiveness of

social and human development programmes, as well as ensuring environmentally sustainable development.

These priorities are being addressed in a broad manner in the government's development programme as presented in its MOP for the period 2001-2005, which aims at sustainable growth and poverty reduction. Donor response is highly supportive of the development priorities presented above. The IDB is building on a co-operation programme, which is targeting improved macro economic management. The development co-operation programme of the Netherlands, which is still under preparation, can be expected to address debt restructuring, public sector reform and support to the productive sectors. In the area of private sector development, the IDB is preparing a number of initiatives (financial sector support, addressing the legal and regulatory framework and privatisation). The Netherlands is providing assistance to financial reform, the interior, private sector development and infrastructure. Other sectors of co-operation will be discussed in June 2001. Several development co-operation partners have programmes to support initiatives in environmental protection.

During the bilateral consultations as well as the CSS programming workshop private sector and labour union representatives, NGO's and other non-state actors emphasised the need for a stable macro-economic environment and enhanced capacities and institution building at all levels of government, the private sector and civil society.

Most of the stakeholders had Development and Trade listed as one of the 3 top priority areas to be addressed. However, they stressed that without a stable macro-economic climate and due attention for the institutional framework, investments will not produce sustainable results. Poverty alleviation through private sector-led growth is seen as the way forward.

In the 9th EDF, the EC intends to address the priority challenge for Suriname of achieving equitable growth through trade development and regional integration, building on past experiences, and complementing programmes of other development co-operation partners.

The efficiency of transport infrastructure is key to addressing such challenges. Sustainable infrastructure will only be achieved if the provision and operation of transport infrastructure is linked to the demands of the beneficiaries. A national transport policy will be prepared (funded by EDF), which will ensure that transport contributes effectively to Suriname's economic and social development. Poverty reduction is addressed in the transport policy by means of improved general mobility of the poor and their improved access to social services through improved affordability of transport. This policy will guarantee consistency with regional development strategies, promote public private partnerships, improve regulation and ensure sustainable funding mechanisms.

The importance of having efficient transport infrastructure will increase Suriname's integration in the regional economy in the framework of CARICOM, the FTAA, as well as

support the Guyana shield initiative. It is also expected that CARICOM, EPA and FTAA will have a lock-in effect on the institutional reforms, for both state and non-state actors. This will contribute to a free movement of goods and people in the region. Within this environment of reinforced institutional capacities improving the efficiency of the transport sector will enhance the competitiveness of the private sector.

Furthermore and outside the concentration area, the programme will also address the incapacity of key institutions to respond appropriately to the demands of the socio-economic environment, which has contributed to policy failure in the past. Only by concerted efforts to address institutional failings sustainable development goals will be realised. Addressing capacity failures in programme design and implementation requires concerted efforts at institutional strengthening, mechanisms of social dialogue, improved management information systems, improved incentive systems and policy co-ordination. A re-assessment of the potential roles of public and private sector actors in development, leading to a better combination of state and market, will help achieve poverty reduction and sustainable development. Partnerships between public and private sector will be encouraged where the strengths of each are nurtured.

(see more background information in Annex VII)

A National Environment Council has been established in June 1997, directly under the President of Suriname. Implementation of environmental impact assessments will become an integral part in the transport policy, in close co-operation with the National Environment Council and the Ministry of Transport and Communications.

Employment opportunities in the transport sector are increasingly accessible and occupied by women. Labour intensive maintenance programs (managed by the Road Authority) in urban and rural areas have the potential to strengthen the participation of women in the transport sector.

17

In the past, the EC has supported projects in port, regional aviation and ferry crossing and road development in Suriname. The EC funded the Suriname Road Rehabilitation Programme under EDF 6 and 7 and has supported the establishment of a Road Authority to facilitate managing and funding road maintenance. Under the 8th EDF, the improvement of the road to the car terminal ferry at the Corantijn River in Nickerie is scheduled (EUR 13,2 Mio).
The EC has also supported the improvement of the Nieuwe Haven (Port of Paramaribo) in the 1960s.

The EC is currently supporting a transport policy study for Suriname, which will assess future developments in transport, the scope for increasing its efficiency and propose appropriate policies and regulations, measures for institutional strengthening as well as identify areas for investment. Appropriate transport policies and an efficient transport infrastructure play a key role in facilitating efficient flows of goods and people to and from other countries in the region as well as the rest of the world and in enhancing the country's competitiveness.

The intervention in the transport sector will address policy, institutional capacity building, and improvement of selected transport facilities (that could include the rehabilitation of the Port of Paramaribo depending on the findings of a comprehensive transport policy study and feasibility study). Through increased private sector production and exports, the programme will contribute to employment and therewith to poverty reduction and facilitate access to social services.

The focal programme will concentrate on Transport sector development.

Based on the transport sector policy study and the feasibility study of the harbour rehabilitation programme (starting June 2001, funded from EDF 8), a programme will be developed with four main components:

- Support to comprehensive transport sector policies (including a national transport strategy and a strategic port plan).
- Clarifying the responsibilities between government agencies and between the public and the private sector.
- Institutional capacity building and reform in the transport sector.
- Implementation of sustainable transport infrastructure projects that could include the rehabilitation of the port in Paramaribo.

The harbour project might include: institutional strengthening, improving the legislative framework, introducing efficient management and operating procedures, defining the roles and responsibilities between public and private sector and rehabilitate and upgrade infrastructure facilities.

The programme will aim at improving competitiveness and facilitating trade through institutional strengthening of relevant actors and improving the efficiency of the transport sector.

Indeed, for the country's trade flow, the Port of Paramaribo plays a key role. The New Port handles about 50 percent of Suriname's non-bauxite exports and most of the country's

imports. The port is the hub of a road system, which also serves the interior and is strategically placed on one of the country's two navigable rivers. Ease and cost of the port operations are therefore important in serving the main population centres and the underdeveloped interior. The port also has a regional distribution function with respect to both neighbouring countries, as it can receive larger ships than the ports of the two neighbouring countries. There is furthermore scope for integrating activities presently carried out at other berthing facilities in the New Port. The New Port is the only port in the Guyana shield, which can handle ocean-going vessels. However, its ability to handle containers is limited. The President at a recent address stressed the importance of an efficient New Port in the context of regional integration.

Outside the concentration area, the programme will aim at the reinforcement and capacity building of state and non-state actors. This part of the programme will improve the planning and monitoring capacities of the government, improve private and public sector responsiveness to regional market opportunities and strengthen the role of the private sector through a privatisation programme.

Specifically the programme will support:

- Policy studies on regional integration to support private sector development and public policy making for regional integration.
- Support to privatisation.
- Support to programme planning and monitoring at the Ministry of PLOS and related ministries, in order to understand the links between policy changes (sound governance) and their impact on poverty in the particular social, economic and institutional context of the country[24].

In the area of privatisation, support will be provided for a study to work out a strategy of privatisation to define reforms to create a more comprehensive environment, wherein the private sector could evolve adequately, undertaking their necessary changes and integrate some activities of the informal sector. At an early stage of the programme it will focus on privatisation and public-private partnerships in the transport sector. Based on the experiences gained, the programme could be extended to other sectors. This can be decided at the occasion of the mid-term review.

The government's capacity to develop and monitor development programmes will be strengthened, and indicators of poverty reduction agreed, in order to use coherent criteria for a broad based equitable economic growth. Poverty assessment will be conducted for the designing of macro-economic policy reform measures and demonstrate the link between policy changes and its impact on poverty in the social, economic and institutional context of Suriname. This assistance will be centred at the Ministry of PLOS, not only to manage the EC programme, but also to assist this ministry in developing its capacity to monitor the MOP and

[24] Structural reform of the State is seen as fundamental to political change and the reinforcement of Democracy, in order to avoid citizens to blame Democracy for the failure of State Institutions ***(Ref. to comments of IDB President Iglesias and Secretary General Gaviria during the Quebec Summit of the Americas in June 2001)*** .

to develop this programme in a rolling programme. Particular areas of assistance include development of indicators, introduce monitoring systems and supporting information systems. A main issue to be addressed will be achieving consistency of the MOP with the multi-annual budgets to be introduced by the Ministry of Finance with support from the Netherlands. Supplementary assistance will be provided to the planning units of line ministries in developing and monitoring verifiable indicators and to provide relevant and timely information. Also within the Ministry of PLOS, the role of the Planning Bureau (Stichting Planbureau), needs to be addressed, as well as the legal framework within which planning and monitoring of development programmes takes place. The planning and monitoring programme will supplement a support programme being funded by the Dutch Government, which aims at strengthening of the Ministry of PLOS in implementing the Dutch development programme (total budget: EUR 450,000). To enhance the involvement of the civil society, a greater role should be given to this non-state actor in participating in the monitoring and implementation of this programme

.

The Bank's assistance to Suriname under the Cotonou agreement follows the general principles of programming, in which the Investment Facility will be prepared simultaneously in time for when the Cotonou agreement becomes effective. In the case of Suriname, the Bank will be able to contemplate new activities once the problem with the outstanding arrears for past lending programmes (rehabilitation of road Jenny-Ingikondre, two loans to the Landbouwbank and two loans to NOB) have been settled. An important issue is furthermore, the lack of viable intermediate channels for reaching the SME sector. The EIB proposes to send an exploratory mission, once the issue of arrears has been settled to monitor the results of an EIB funded Staatsolie project and to assess the scope for the implementation of the Investment Facility in Suriname.
The Ministry of Planning and Development Co-operation is considering using the amount of EUR 1,1 Mio under Envelop B for debt relief, by paying the arrears to the EIB. This would allow the EIB to re-assume its co-operation with Suriname and contribute to its development.

In the context of the Cotonou Agreement the Parties have agreed to conclude new trading arrangements, compatible with WTO rules, remove progressively barriers to trade between them and enhance cooperation in all areas relevant to trade.

Suriname is member of CARICOM, has signed the FTAA agreement in Quebec and has to prepare itself for the REPA negotiations. There is a clear lack of understanding by both state and non-state actors of the consequences of these regional and global integration initiatives. A better understanding of the threats and opportunities will allow a better response of the private sector to new market possibilities, especially with regard to regional trade and trade with the neighbouring countries.

20

The support to be provided under the 9th EDF aims at addressing the following issues:

- Assessments of impact of further trade liberalisation, of the CARICOM Single Market and Economy and the FTAA on the private sector and on government revenues and formulating appropriate policy responses measures.
- Assist in preparing the REPA with the EC, involving broad consultations and studies on impact.
- Assist private sector initiatives to explore business opportunities in the region.
- Assist with improving the relations with the neighbouring countries and with exploring trade opportunities. This could include trade missions, identification of impediments to trade with neighbouring countries and addressing these impediments.
- Assist the Business Forum in planning and monitoring of vocational training as a specific area of activity.

The Cotonou Agreement refers explicitly to the principles of respect to Human rights and fundamental freedoms. The Cooperation strategy will contribute to the consolidation of such values will be ensured through the different measures of support to good governance and institutional capacity.

21

9.3. CSP Haïti – stratégie de réponse de la CE

IV. COOPERATION PASSEE ET PRESENTE DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE
Informations sur les programmes des Etats Membres de L'UE et des autres donateurs

23. La République d'Haïti n'a rejoint le groupe des Etats ACP signataires de la Convention de Lomé, que le 15 décembre 1989, trois ans après la fin de la dictature Duvalliériste. Il faudra néanmoins attendre le 30 novembre 1994, pour que le Gouvernement puisse signer le Programme Indicatif national (PIN) du 7ème FED, le coup d'état militaire de 1991 ne permettant pas le rétablissement de relations normales avant le retour à l'ordre constitutionnel en 1994. Le PIN du 8ème FED sera signé lui, dès le 4 avril 1997.

A fin 1999, le total des allocations du FED, tous instruments confondus, s'élevait à 348 millions d'Euros[17], auxquels se sont ajoutés 139 millions provenant du Budget communautaire[18]. L'allocation financière totale de la Communauté européenne s'élève donc à un total de **487 millions d'Euros en cinq ans**. Avec l'apport bilatéral de ses Etats Membres, l'aide européenne vient au 2ème rang des aides publiques à Haïti, juste derrière les Etats Unis. La mise en œuvre des programmes communautaires a conduit à des paiements effectifs, d'en moyenne 50 millions d'Euros par an, de 1995 à fin 1999.

Cette aide a été consacrée pour l'essentiel, aux infrastructures publiques (40% des affectations cumulées des deux PIN), le développement rural, la sécurité alimentaire et l'environnement (25%), les secteurs sociaux, santé et éducation (10%) qui ont également bénéficié des appuis budgétaires générés par les appuis à l'ajustement structurel (11%), enfin les « divers, hors concentration » qui regroupent les appuis à la justice, à la culture, au commerce et au tourisme (environ 10%).

L'analyse présentée ci-après, sera conduite selon les secteurs d'intervention principaux, en incluant tous les instruments financiers qui y ont contribué. Néanmoins, de manière transversale, les **enseignements principaux** qui peuvent être tirés de ces cinq premières années de mise en œuvre de l'aide communautaire en Haïti, sont les suivants :

[17] 260 Meuros pour les 2 PIN et 88 Meuros provenant du STABEX, de la FAS, du LARD et de la BEI
[18] dont ASA (59), ECHO (34), Réhabilitation (25)

- La coopération décentralisée à travers les organisations de la société civile, même lorsqu'elle est apportée massivement, comme cela a été le cas après l'embargo, ne parvient pas à créer des effets d'entraînement significatifs, au niveau national. Elle peut contribuer de manière efficace au développement local, mais ses impacts restent ponctuels et souvent fugaces[19]. Pour réussir, il faut qu'elle s'inscrive dans une véritable politique nationale de décentralisation des pouvoirs et des budgets. Ce n'est pas encore le cas en Haïti.

- La nécessité de politiques sectorielles et d'équipes nationales pour les conduire : depuis 1995, l'aide communautaire a été aussi attentive au secteur de la Santé qu'à celui de l'Education. Les résultats sont manifestement plus satisfaisants dans l'Education que dans la Santé. Deux raisons à cet état de fait : l'Education a disposé d'une politique et d'une équipe. En l'absence d'une politique sectorielle clairement définie et à laquelle se rallient tous les partenaires, nationaux et extérieurs, et faute d'un noyau minimal de responsables nationaux motivés et compétents, l'aide, quels que soient son montant et sa valeur intrinsèque, est rarement efficiente et son éventuel impact, rarement durable.

A. Les infrastructures publiques

24. Il s'agit, pour l'essentiel, d'infrastructures **routières** : 57 Meuros leur ont été consacrés sur le 7ème FED (réhabilitations diverses et RN3), 30 Meuros sur les fonds STABEX (pistes rurales en zone caféière) et 52 Meuros étaient prévus dans le cadre du 8ème FED[20]. Le secteur des infrastructures routières a également bénéficié d'importantes contributions d'autres bailleurs de fonds, en particulier de la BID et à un moindre degré de la Banque Mondiale et de certaines aides bilatérales (USAID, KFW, Canada, France).

La mise en œuvre de ces différentes aides a été rarement satisfaisante, les difficultés rencontrées
étant le plus souvent les suivantes :

- L'insuffisance des études préalables: l'urgence à vouloir intervenir a conduit à lancer des travaux sans études techniques suffisantes;
- La rareté des entreprises internationales de qualité et de taille suffisante, acceptant de s'implanter en Haïti, la faiblesse des entreprises nationales ou régionales;
- Un régime foncier peu clair, qui rend les opérations d'expropriations problématiques;
- L'efficacité généralement insuffisante du Maître d'Ouvrage et du Maître d'œuvre; un appui technique rapproché a souvent été indispensable ;
- L'absence d'une politique d'entretien.

B. Le développement rural, la sécurité alimentaire et l'environnement

[19] Depuis au moins 3 générations, l'aide américaine, publique et privée, et totalement décentralisée, est très présente dans le département du Nord Ouest, l'un des plus pauvres du pays, la base de départ de la majorité des « boat people » haïtiens. Malgré beaucoup d'argent et de bonne volonté, rien n'est fondamentalement changé aujourd'hui.
[20] Projet de désenclavement de la Grande Anse (route Jérémie-Les Cayes), dont la proposition de financement, compte tenu de la situation politique, a été retirée de l'ordre du jour du Comité du FED de juillet 2000.

25. Durant les premières années, la Communauté européenne, comme l'ensemble des autres bailleurs de fonds, s'est d'abord attachée à essayer de compenser les effets catastrophiques de l'embargo sur les revenus des paysans. Elle a porté son effort sur l'amélioration de la production agricole, en venant en appui direct aux producteurs, via une multitude d'actions menées le plus souvent en **coopération décentralisée**. De nombreux instruments financiers ont été utilisés à cet effet pour un engagement total de 20 Meuros en trois ans (7ème FED, STABEX, lignes budgétaires Réhabilitation et Cofinancement ONG).
L'impact global a été relativement limité. La dispersion des actions et leur non intégration dans un plan national concerté n'a pas permis de provoquer l'effet d'entraînement escompté.

En parallèle à cette phase intensive de micro-projets, la Communauté a accompagné l'élaboration d'une politique nationale. Elle a mobilisé pour ces actions d'appui institutionnel et de restructuration macro-économique, la ligne **Aide alimentaire et Sécurité alimentaire**. Malheureusement, la dégradation du cadre politique et institutionnel à partir de la mi-1997 a considérablement freiné, voire bloqué la mise en œuvre de ces aides[21].

26. Nombreux sont les **autres bailleurs de fonds** qui sont intervenus dans le développement rural. Parmi les multilatéraux, le plus actif a été sans conteste la BID, suivi d'assez loin par le FIDA et la BM, cette dernière s'intéressant surtout à l'environnement. Les bilatéraux sont également nombreux, en particulier les USA, le Canada, la France, l'Allemagne...le plus souvent en coopération décentralisée, à l'exception de la France, qui est également très active en matière d'appui institutionnel.

Le secteur a donc bénéficié d'un large éventail d'actions, malheureusement assez disparates et mal coordonnées, dont les résultats mitigés témoignent surtout de la difficulté qu'ont eu les autorités nationales à **définir une politique cohérente** en matière de développement rural, de sécurité alimentaire et d'environnement. Une réflexion approfondie, élargie à tous les acteurs et partenaires potentiels, devra être conduite avant d'envisager à nouveau des programmes d'envergure.

C. Les secteurs sociaux

27. La séquence des interventions dans le **secteur de la santé,** s'apparente à celle qui vient d'être décrite pour le développement rural. L'aide humanitaire a prédominé les premières années[22], essentiellement sous forme d'appuis directs aux populations et aux services de base. Puis, les Fonds de Contrepartie générés par les Programmes d'Appui à l'Ajustement Structurel (PAAS) ont permis des appuis budgétaires aux ministères de la Santé et de l'Education et partant, la sécurisation de certaines de leurs dépenses hors salaires. Parallèlement, l'appui aux Unités Communales de santé (UCS), amorcé par ECHO, a été poursuivi en mobilisant la ligne budgétaire Réhabilitation. Cette stratégie d'appuis parallèles au budget d'une part, et aux services de base d'autre part, a fait l'objet d'une évaluation en 1999. Elle a montré qu'en l'absence d'une politique sectorielle et de

[21] A la fin 1999, seulement 5 Meuros avaient été décaissés, sur une allocation totale de 33 Meuros, sur 4 ans
[22] De 1994 à 1997, ECHO a financé 4 plans successifs, pour un total de 34 Meuros

directives claires[23] , la coopération décentralisée n'aboutit qu'à des résultats peu en rapport avec les efforts fournis. Il en est de même pour l'appui budgétaire.

Les nombreuses interventions de la communauté internationale, en appui institutionnel au niveau central, ou en coopération décentralisée, n'ont guère rencontré plus de succès. En dépit des efforts des uns et des autres, rien de satisfaisant n'a pu être construit dans le secteur de la Santé, faute d'une politique sectorielle et de stratégies concertées.

28. Il n'en a pas été de même dans le **secteur de l'éducation,** car le Ministère s'est attelé dès 1995, à l'élaboration d'un Plan National de l'Education et de la Formation (PNEF) auquel ont contribué le PNUD et l'UNESCO. Ce PNEF a été adopté en mars 1997, avec l'adhésion des partenaires internationaux, mais aussi des partenaires de la société civile et du secteur privé. Il a été appliqué depuis, par les responsables successifs de ce département, malgré la détérioration de la situation politique à partir de 1997. Celle-ci a empêché les Programmes d'Appui à l'Education de Base, instruits par la BID et la BM, d'aboutir. Seule, la Communauté européenne a pu mener à bien l'instruction et l'engagement (en 1999) de son programme d'appui à la gouvernance du secteur éducatif[24]. Entre deux (à partir de l'exercice 1997/98), des appuis budgétaires ont été consentis: ils ont permis, bon an, mal an, de sécuriser de 20 à 50% des dépenses de fonctionnement hors salaires, durant 4 exercices successifs. Les résultats de ces appuis sont des plus satisfaisants (cf. annexe 5) : ils tiennent moins aux montants engagés (qui sont finalement relativement faibles), qu'à l'existence d'une politique sectorielle recevant l'adhésion de tous les acteurs et d'une équipe de responsables motivés et compétents.

V. LA STRATEGIE DE COOPERATION COMMUNAUTAIRE

A. Objectifs et priorités de la coopération

31. L'analyse a mis en exergue la nécessité pour Haïti de parvenir d'abord à la stabilité politique et d'instaurer la bonne gouvernance. Rien ne sera possible sans un Etat de droit et le respect des droits humains, à commencer par la justice et la sécurité pour tous. Ceci procède d'un choix politique qu'il appartient aux haïtiens de faire eux-mêmes. Dans ce domaine, la Communauté européenne partage le choix des axes prioritaires définis dans le Programme de l'OFL (au point 4 ci-dessus), en rappelant toutefois que l'ajustement du cadre macro-économique, lui paraît constituer un préalable indispensable.

Sur la base des analyses sectorielles présentées précédemment et en tenant compte du volume des financements disponibles au regard de la capacité d'absorption des secteurs envisagés, **la stratégie de coopération** qu'il est proposé de conduire est la suivante :

- Intensifier notre appui dans ***le secteur de l'Education (secteur I),*** là où l'Etat dispose d'une politique sectorielle et d'une administration performante. La

[23] en matière de niveaux de soins à fournir par les UCS, de recouvrement des coûts, de qualification du personnel, de relations à entretenir avec les partenaires du secteur privé et de la société civile

[24] Programme d'Appui au Renforcement de la Gouvernance du Secteur Educatif en Haïti (PARGSEH) de 4,2 Meuros

Commission dispose d'un avantage comparatif dans ce secteur : elle est déjà un partenaire privilégié à travers le projet d'appui à la gouvernance en cours et les appuis budgétaires qui s'achèvent. Elle peut de ce fait, être immédiatement opérationnelle ;

- Poursuivre les études, pour être à même d'intervenir de manière significative, dès que la situation politique le permettra, dans ***le secteur des infrastructures de transports (secteur II)***. Préalablement à la passation des marchés de travaux, un accord devra être trouvé avec les autorités nationales et les autres partenaires extérieurs (BM et BID) concernant la politique à mener dans le secteur et les appuis institutionnels à mettre en place ;
- Maintenir une possibilité de participer à ***un Programme d'Ajustement Structurel***, l'assainissement de l'économie et sa croissance étant une condition indispensable au développement économique et social ;
- Se réserver la possibilité de contribuer à des études relatives à la lutte contre la pauvreté, la définition de politiques sectorielles (dans le secteur de la santé et du développement rural notamment), de venir en appui à la structuration de la société civile, tant sur le plan politique que socio-économique, d'appuyer enfin le processus d'intégration régionale, en particulier le rapprochement entre Haïti et la République Dominicaine.

32. Cette stratégie tient compte du fait qu'il existe des disponibilités sur le PIN du 8ème FED, qui seront utilisées si le contexte le permet, à l'achèvement de l'instruction et à la mise en œuvre d'un Programme d'appui au secteur privé, ainsi que pour une contribution au financement du Recensement général de la population[25]. Elles seront également mobilisées pour les études nécessaires à l'instruction des programmes et projets prévus dans le cadre du 9ème FED.
33. L'appui à travers les lignes budgétaires sera poursuivi en cohérence avec ces objectifs et ce particulièrement au niveau des lignes budgétaires "Aide et Sécurité Alimentaires", "cofinancement ONG", "Coopération Décentralisée" et "Démocratie et Droits de l'Homme.
34. La stratégie prend également en compte la programmation des autres bailleurs (voir annexe 2) qui répond aux autres défis de Haïti dont principalement celui de la justice celui de la santé (HIV AIDS).

B. Secteurs de concentration : justification, objectifs spécifiques et impacts probables

B1 : Education

34. A l'occasion du *Forum Mondial pour l'Education* (Dakar, avril 2000), la communauté internationale a pris un nouvel engagement collectif pour la réalisation de l'objectif « Education pour tous », en adoptant un cadre d'actions en vue du développement de l'éducation de base dès le début du 21ème siècle. La stratégie de Dakar se base sur des liens clairement identifiés entre l'accès aux services sociaux de base tels que l'éducation de base et la réduction de la pauvreté. Ce cadre d'actions vise notamment :

[25] prévu en 2002, soit 20 ans après le dernier recensement général

- L'éducation universelle primaire obligatoire ainsi qu'une amélioration du taux d'alphabétisation des adultes de 50% d'ici 2015 ;
- L'élimination des disparités entre les sexes et une égalité en 2015 dans l'enseignement primaire et secondaire ;
- L'amélioration mesurable et quantifiable de tous les aspects de la qualité de l'éducation.

La *Communauté européenne* participe activement au mouvement « Education pour tous » et accorde une priorité à l'éducation de base. Elle considère que le moyen le plus efficace de soutenir le secteur de l'éducation est de le faire par le biais de programmes d'appui au développement sectoriel, dirigés par les autorités nationales elles-mêmes, avec la participation de la société civile et un effort maximal de complémentarité et de cohérence entre les bailleurs de fonds.

Dans *l'Agenda politique d'Haïti*, la poursuite de la mise en œuvre du Plan National d'Education et de Formation figure également parmi les 5 axes stratégiques prioritaires du Programme Fanmi Lavalas (cf. § 5 et **annexe 4)**

35. *Le contexte socio-politique actuel* en Haïti fournit des raisons supplémentaires d'accorder la **priorité au secteur de l'éducation** :

- Dans la situation de crise politique quasi-permanente que vivent les Haïtiens depuis 15 ans (cf. chap. III A), tout est sujet à conflit, même au niveau des collectivités locales et des communautés. Il est apparemment un seul domaine où, quelle que soit l'appartenance politique, confessionnelle, économique ou sociale, un consensus peut s'obtenir : c'est celui de l'éducation des enfants. Le secteur de l'Education constitue de ce fait, un terrain favorable pour développer et consolider une *participation citoyenne*, qui pourrait être l'amorce d'une société plus solidaire dont Haïti a grandement besoin.
- Contribuer au développement du secteur éducatif, c'est non seulement répondre à un vœu de la société civile, c'est également venir en *appui au secteur privé*. En effet, l'école publique assure moins de 25% de l'offre scolaire dans le cycle primaire : le secteur privé y représente près de 80% des écoles et accueille environ 75% des élèves (cf. annexe 4).Mais sur le plan qualitatif, l'enseignement privé laisse encore plus à désirer que l'enseignement public. Un grand effort de remise à niveau des maîtres doit être consenti : l'Etat a inscrit cet effort dans sa politique sectorielle et ce, au bénéfice de toutes les écoles, qu'elles soient publiques ou privées.
- Enfin, venir en aide au secteur éducatif, c'est *contribuer directement à la lutte contre la pauvreté*. Dans son rapport intitulé « Haïti : les Défis de la Lutte contre la Pauvreté » (mars 98), la Banque Mondiale estime que la contribution des ménages à l'éducation atteint 14% du PIB, alors que les dépenses publiques affectées à ce secteur, n'en représentent que 1,7 %. Elle calcule par ailleurs, que c'est l'investissement dans l'éducation qui aurait l'impact le plus fort sur la croissance[26]. De manière plus directe, la volonté du Gouvernement dans le cadre de son programme d'école universelle, de faciliter l'accès du plus grand nombre aux fournitures, aux uniformes et aux cantines scolaires, constitue à n'en point douter un « filet social »

[26] une année de plus d'assiduité scolaire moyenne des garçons augmenterait la croissance économique par habitant d'environ 1,3%.

dont peuvent bénéficier les plus pauvres : il faudra veiller néanmoins à ce qu'ils disposent d'un accès prioritaire.

En conclusion, *intervenir dès à présent et de manière conséquente dans le secteur de l'Education*, permettrait à la Communauté de confirmer la priorité qu'elle accorde à la lutte contre la pauvreté, à l'appui à la société civile et au secteur privé, tout en venant conforter l'Etat dans la conduite d'une politique sectorielle qui reçoit l'adhésion de tous les partenaires, tant nationaux qu'extérieurs.

Les **objectifs spécifiques** de l'appui communautaire seront poursuivis selon cinq axes prioritaires :

- Favoriser l'accès à l'école en contribuant à *l'augmentation de l'offre scolaire*, sur la base de l'expérience pilote d'Ecole Universelle conduite par le ministère de l'Education dans le Département du Centre ;
- Contribuer à *l'amélioration de la qualité de l'offre scolaire*, en participant, au programme de formation et de remise à niveau des maîtres des écoles publiques et privées, en coordination avec la BID ;
- Poursuivre et renforcer l'appui à *l'amélioration de la gouvernance du secteur*, tel qu'il a été initié par le PARGSEH[27] dans le cadre du PIN du 8ème FED ;
- Sécuriser autant que possible, le *budget de fonctionnement hors salaires* du Ministère;
- Poursuivre la contribution à l'approvisionnement et au fonctionnement des *cantines scolaires*[28], en privilégiant les zones les plus pauvres et en élargissant leur impact par la formation nutritionnelle des mères.

Les **impacts escomptés (annexe 1A)** concernent, entre autres

- L'accroissement du *taux net de scolarisation*, en moyenne nationale et plus particulièrement dans les circonscriptions (rurales) les plus défavorisées ;
- La réduction progressive de *l'écart entre le taux brut et le taux net de scolarisation*, ce qui correspond à une réduction de l'effectif des élèves sur-âgés ;
- L'augmentation des *taux de réussite* au certificat d'études primaires et d'admission dans les écoles secondaires ;
- L'accroissement du *taux d'admission des filles à l'école secondaire*
- L'établissement et la tenue à jour de la *carte scolaire*, tant au niveau central, qu'au niveau des Directions Départementales, fondée sur une connaissance précise, par section communale, des effectifs d'enfants scolarisés au regard de la population scolarisable.

B2 : Les Infrastructures de Transports

36. Le Parti au pouvoir et le gouvernement mettent au premier rang des axes d'actions prioritaires de leur Programme, la réalisation « à très court terme de travaux d'infrastructures couvrant et désenclavant les 565 sections communales... ». Ce Programme met un accent particulier sur les infrastructures routières, auxquelles il

[27] Programme d'appui à la gouvernance dans le secteur de l'éducation
[28] sur le financement de la ligne Aide et Sécurité Alimentaire

consacre l'essentiel des dépenses d'investissement prévues. Les **justifications** pour accorder une priorité au secteur des transports, et notamment aux transports routiers, sont effectivement multiples :

- *Les infrastructures existantes sont insuffisantes*, en particulier en ce qui concerne les transports terrestres : seulement 3000 km de routes peuvent être considérées comme « carrossables », soit en moyenne, environ 1 km de route par 10 km2 ou un km de route pour près de 3000 habitants. Les populations des zones rurales sont le plus souvent enclavées ;
- Ces infrastructures, quand elles existent, sont *en mauvais état* : sur les 3000 km de routes, moins de 10% peuvent être classés en état « bon », le reste allant de médiocre à très mauvais, ce qui ne facilite guère l'accès aux services publics et sociaux (justice, sécurité, santé, éducation) et rend le coût du transport excessif.
- Cette dégradation avancée résulte principalement d'une absence totale de maintenance : il n'y a *pas de politique d'entretien*, voire de « culture de l'entretien »[29]. Si bien que périodiquement il faut « réhabiliter » sinon reconstruire[30] : dans un contexte de pénurie de ressources, ces investissements lourds et répétitifs sont réalisés au détriment des investissements dans les secteurs sociaux.
- *Absence de politique, mais également absence d'équipe*, ou du moins d'équipe suffisante en effectif et en compétence. Les infrastructures de transports étant indispensables pour le développement économique et humain, les aides à l'investissement dans ce secteur, devront être assorties d'un appui institutionnel conséquent, à moyen, sinon à long terme.

37. Les **objectifs spécifiques** qui seront poursuivis sont les suivants :

- En étroite concertation avec les autres partenaires extérieurs du secteur et en particulier avec la BID et la BM, apporter à l'administration un *appui institutionnel* conséquent, pour lui permettre de faire adopter, dans des délais raisonnables, les principaux textes fondateurs d'une politique sectorielle des transports et d'une organisation institutionnelle efficace ;
- Aider le Gouvernement à consulter les acteurs nationaux concernés, du secteur privé et de la société civile, pour définir un *plan d'actions prioritaires*, en privilégiant les « corridors » qui paraissent les plus favorables pour la relance du développement économique et humain ;
- A l'occasion de l'étude et de la réalisation des chantiers, porter une attention particulière sur les aspects de *protection de l'environnement* et de *création d'emplois durables* ;

Les **indicateurs d'impact (annexe 1B)** porteront notamment sur :

- Les *performances institutionnelles*, notamment la mise en place et le fonctionnement satisfaisant du FER[31],

[29] ce qui s'applique également à nombre d'investissements, y compris les équipements : on répare très peu, on jette…et si on en a les moyens, on remplace.
[30] La Banque Mondiale en est à sa 5ème intervention sur la RN1 en 40 ans.
[31] Fonds d'entretien routier

- Les *performances du secteur*, par exemple la répartition des ressources, tous financements confondus, entre investissements et charges récurrentes, le niveau des ressources du FER par rapport aux recettes totales de l'Etat, les dépenses effectives comparées aux fonds alloués à l'entretien, ...
- Les *performances (coûts/bénéfices) au regard des usagers* : la densité du réseau et sa qualité, les indicateurs de trafic, les indicateurs de sécurité (accidents et conséquences), les coûts d'exploitation, les tarifs de transport des passagers et du fret...
- Enfin, *l'impact environnemental et social* : l'inclusion de prescriptions pour la protection de l'environnement dans les cahiers des charges et leur respect effectif, l'adoption de mesures et règlements pour améliorer la sécurité routière et le contrôle de leur application...

Le secteur devra faire l'objet d'un *monitoring rapproché*, par le biais de revues périodiques de l'ensemble des programmes sectoriels, revues auxquelles le Ministère associera l'ensemble de ses partenaires nationaux et extérieurs. Des *évaluations qualitatives* devront également être conduites de manière périodique : elles concerneront par exemple, l'efficacité et l'efficience des dépenses en matière d'entretien, les réformes et les capacités institutionnelles, les mesures environnementales.

C. Divers « hors concentration »

L'existence de disponibilités sur le 8ème FED permettra d'assurer le financement des études nécessaires à l'instruction des programmes du 9ème FED, et d'évaluation de la mise en œuvre des programmes en cours afin de contribuer à *l'élaboration de politiques sectorielles*, dans les domaines où les contraintes en Haïti sont particulièrement lourdes et les réussites jusqu'ici peu nombreuses (agriculture, sécurité alimentaire et environnement). Une contribution à la définition d'une politique sectorielle de Santé pourra également être engagée.

Des montants non négligeables pourront également être consacrés, dès que l'évolution de la situation politique et économique le permettra, à des *Programmes d'Appui à l'Ajustement Structurel*, en étroite coordination avec les Institutions de Bretton Woods.

Enfin, des appuis à la *Société Civile* seront mis en place, tant pour organiser le dialogue avec le Gouvernement, en particulier dans le domaine des politiques économiques et sociales, que pour favoriser le processus de démocratisation.
Le rapprochement entre *Haïti et la République Dominicaine* sera appuyé à travers, entre autres, la préparation de programmes conjoints et le renforcement du dialogue à tous niveaux; ceci en cohérence avec la stratégie et les programmes de coopération régionaux.

D. Cohérence avec d'autres politiques de l'U.E.

38. La priorité donnée aux secteurs de l'éducation et des transports ne contrarie en rien les politiques de l'U.E. dans ces domaines ni dans d'autres domaines. L'amélioration des performances du secteur éducatif ne peut qu'aller dans le sens de la PESC, de même que l'amélioration des transports favorisera le rapprochement avec la République Dominicaine et l'intégration régionale.

La cohérence entre la politique de coopération au développement et les autres politiques communautaires sera évaluée de façon permanente. Dans ce contexte les ressources du PIN peuvent utilisées en complément des ressources régionales et d'autres lignes budgétaires (voir C)

E. Complémentarité à l'intérieur de l'U.E. **(annexe 2; matrice des bailleurs)**

39. La France apporte un appui institutionnel important dans le secteur de l'Education et à un moindre degré à celui des Transports. Dans les deux cas, ce Cadre Stratégique a été établi avec l'appui des équipes concernées et cette coordination sera maintenue. L'Allemagne est actuellement présente dans le secteur des Transports[32] et la coordination restera maintenue, via son Ambassade.

F. Complémentarité avec d'autres donateurs **(annexe 2: matrice des bailleurs)**

40. Pour les deux secteurs prioritaires, une coordination étroite est d'ores et déjà établie avec la BID. Elle est également convenue avec la Banque Mondiale, qui pour l'instant ne dispose pas de représentation sur place. Avec l'appui de ces deux bailleurs de fonds multilatéraux, il sera demandé aux administrations concernées d'assurer une coordination avec tous les autres donateurs, ce qui n'exclut pas des contacts directs avec certains d'entre eux (ACDI et USAID notamment en ce qui concerne l'éducation).

9.4. CSP République dominicaine – stratégie de réponse de la CE

L'aide extérieure a une importance relativement faible en République Dominicaine; elle ne représente qu'environ 150 M

Dans ce contexte, l'on distingue les caractéristiques suivantes:

- une présence significative des principaux bailleurs de fonds multilatéraux (environ la moitié de l´aide extérieure totale), surtout de la Banque mondiale et de la BID, qui interviennent notamment dans les domaines de la régulation de l´infrastructure productive (aéroports, énergie et télécommunications), les secteurs sociaux, ainsi que dans la réforme de l´Etat et de la gestion du secteur public (budget, carrière publique, décentralisation).

- sur le plan bilatéral, le rôle de premier plan joué par la Communauté européenne et ses Etats membres qui occupent, en matière de dons, le premier rang dans le pays. Quatre Etats membres sont présents de façon notable (Espagne, Allemagne, France, Italie). En matière de coopération au dévelopment, les deux contributions les plus importantes en terme de volume sont l´Espagne et l´Allemagne. Dans l´ensemble, les ressources sont affectéesà la lutte contre la pauvreté (santé, éducation, eau potable et ressouces naturelles), au renforcement institutionnel et à l´appui aux secteurs productifs. Mis à part l´Union Européenne, les acteurs les plus importants sont les Etats Unis, le Japon et Taiwan (appui à la société civile, démocratisation, infrastructures).

La majorité des bailleurs de fonds sont actuellement dans une phase de définition de leur stratégie de coopération pour les années à venir. En termes généraux, l´on ne constate pas de changements quant aux orientations générales proposées. La Banque mondiale et la BID porteront une attention particulière au lancement et la bonne exécution des projets déjà adoptés (400 M). La lutte contre la pauvreté, la modernisation de l´Etat, et le renforcement de la société civile sont des thèmes qui reviennent dans la grande majorité des stratégies en cours de préparation.

Les relations institutionnelles de l'UE avec la République Dominicaine s´inscrivent dans le cadre de l´Accord de Cotonou, dans ses trois piliers que sont la dimension politique, l'aide au développement et le commerce.

L´aide de la CE présente deux dimensions:

- une dimension nationale : la République Dominicaine a adhéré à la Convention de Lomé en 1989. L'essentiel des fonds provient des PIN. Celui du 7è FED, de 85 M été utilisé essentiellement pour la conservation des ressources naturelles et l´appui aux secteurs sociaux (santé et éducation). Des actions dans les secteurs sociaux ont aussi été financées par un programme d' ajustement structurel (21,8 M et dans le domaine secteur minier (Sysmin 7 FED de 23 M). Les 110 M ème FED, ont permis de contribuer au financement des secteurs sociaux, du secteur de l´eau potable et de l'assainissement, des réformes institutionnelles et à la modernisation de l´Etat, et du secteur privé. . En dehors du PIN, la République Dominicaine a, par ailleurs, bénéficié de financements dirigés à du type tous l ACP (notamment dans le cadre de l'appui au secteur privé : CDE, EBAS, DIAGNOS, TDP, etc.), d'actions d´aide d´urgence (Echo), ainsi que de projets financés sur les lignes budgétaires (coopération à travers les ONG européennes en matière de droits de l´homme, coopération décentralisée). Enfin, il importe de noter un nombre important d'actions financée par la BEI (financement des PME dans les secteurs productifs, secteur énergétique – 80 M depuis 1989).

- une dimension nationale: la République Dominicaine a adhéré à la Convention de Lomé en 1989. L'essentiel des fonds provient des PIN. Le PIN du 7è FED, de 85 M utilisé essentiellement pour la conservation des ressources naturelles et l´appui aux secteurs sociaux (santé et éducation). Des actions dans les secteurs sociaux ont également été financées par une assistance ajustement structurel (montant ? ?) et dans le secteur minier (Sysmin 7 FED de 23 M ème FED ont permis de contribuer au financement des secteurs sociaux, du secteur de l´eau potable

et de l'assainissement des réformes institutionnelles et à la modernisation de l´Etat et du secteur privé.. En dehors du PIN, la République Dominicaine a, par ailleurs, bénéficié de financements du type tous l ACP (notamment dans le cadre de l'appui au secteur privé : CDE, EBAS, DIAGNOS, TDP, etc.), d'actions d´aide d´urgence (Echo), ainsi que de projets financés sur les lignes budgétaires (coopération à travers les ONG européennes en matière de droits de l´homme, coopération décentralisée). Enfin, il importe de noter un nombre important d'actions financée par la BEI (financement des PME dans les secteurs productifs, secteur énergétique – 80 M).

- une dimension régionale au niveau des 16 pays ACP des Caraïbes regroupés dans le Cariforum: un grand nombre d´actions dans des domaines divers tels que le développement commercial, l'agriculture et la pèche, la coopération universitaire ou le tourisme ont bénéficié à la République Dominicaine. Une dimension particulière du programme régional a concerné la coopération binationale avec Haïti (programme d'infrastructures, actions culturelles, environnement etc.).

Les principales actions financées par le FED sont présentées en annexe 2.

De manière générale, la mise en oeuvre de la coopération de la CE n'a pas rencontré de difficultés majeures.. La Délégation de Saint-Domingue sera une des premières Délégations concernées par l'exercice de déconcentration, et un programme d'appui à l'Ordonnateur National est prévu afin de renforcer les capacités techniques du personnel par le biais d'une série d'actions de formation.

Une récente évaluation de la stratégie-pays pour les années 1996-2000 conclut à la pertinence de l'action communautaire. Les évaluateurs signalent le manque de profondeur dans le processus de consultation lors de la préparation du document de stratégie en 1996, et déplorent que la stratégie n'ait pu bénéficier suffisamment des résultats antérieurs, les résultats des programmes du 7è FED n'étant pas connus alors. Ils mentionnent une trop grande dispersion de l'action communautaire (trois secteurs principaux et quatre additionnels). Par contre, l'orientation du document en termes de lutte contre la pauvreté est jugée satisfaisante, deux des secteurs principaux visant directement l'appui aux couches les plus pauvres (santé et éducation, eau potable et assainissement dans les zones urbaines défavorisées). L'analyse des problèmes de mise en oeuvre du programme de la CE met en évidence la faiblesse des institutions dominicaines, et souligne le besoin d'une réforme globale de l'administration publique pour pouvoir mettre en place des réformes aux niveaux sectoriels.

L'évaluation de la stratégie 1996-2000 recommande:

- La poursuite de deux objectifs principaux: (1) la bonne gouvernance, incluant la démocratisation et l'Etat de droit; (2) la réduction de la pauvreté (notamment la santé ou l'éducation). La poursuite de la coopération avec Haïti est jugée essentielle; l'appui au secteur privé n'étant recommandé que dans la mesure où il s'opère dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

- De lier les futurs niveaux de coopération et les modalités d'intervention à la réalisation d'actions spécifiques par le gouvernement dans les domaines de la réforme institutionnelle et de lutte contre la pauvreté (tel que par ex. la mise en oeuvre de la loi sur la réforme budgétaire, ou l'approbation de mesures spécifiques dans le cadre d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté).

Le gouvernement n'a pas jusqu'à présent assumé la tâche de coordination des bailleurs de fonds. Deux instances sont actuellement responsables de la coopération extérieure : le Secrétariat d'Etat des Fonds européens (ONFED) pour l'aide communautaire, et le Secrétariat Technique de la Présidence, pour tous les bailleurs. Cette séparation empêche une coordination globale et cohérente de la coopération internationale, qui n'est, par ailleurs, pas suffisamment intégrée dans la planification des dépenses publiques.

La faiblesse de la capacité institutionnelle du Gouvernement constitue la contrainte essentielle à une amélioration de la coordination des actions de coopération en République Dominicaine. La faiblesse du budget et des politiques sectorielles rend d'autant plus difficile la coordination. Au niveau sectoriel, les compétences des (nombreuses) institutions publiques ne sont pas clairement définies.

La CE a joué un rôle croissant dans le processus de coordination entre bailleurs au cours des dernières années. A l'heure actuelle, la Délégation tient des réunions de coordination et d'information régulières avec les représentations des Etats membres ainsi que les principaux bailleurs (Banque mondiale, BID, USAID). La coordination entre les bailleurs s'est amélioré et fonctionne dans une ambiance plus transparente.

5.1.1. La situation du pays, l'agenda politique et les objectifs de coopération

La République Dominicaine a connu un développement économique record au cours de la dernière décennie et a réussi a maintenir une stabilité au niveau macroéconomique. Comme conséquence de ceci, le PIB/habitant est passé de 860 US$ en 1991 à 1.920 US$ en 2000. Le dette extérieure du pays se situe à un niveau tout à fait gérable, et le système démocratique paraît consolidé.

Malgré ces améliorations, environ un quart de la population vit toujours dans une situation de pauvreté. Celle-ci est particulièrement présente dans les zones rurales. Une continuation de la croissance dans le futur conduira certes à une réduction aditionelle du taux de pauvreté, mais le problème ne pourra être résolu sans la mise en place d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté, visant notamment le secteur de l'éducation.

Quant à la croissance, elle a surtout été due au dynamisme de quelques secteurs de l'économie, opérant dans un contexte de concurrence et de stabilité macro-économique. Le processus de réforme doit être étendu au restant de l'économie dominicaine, et la libéralisation commerciale doit être complétée. Le maintien de la stabilité macro-économique sera lié à l'amélioration de la gestion fiscale, afin d'augmenter le budget public et d'améliorer son efficacité. Ces initiatives ne pourront être réalisées sans une profonde révision de l'administration publique.

Au cours des dernières années, les Gouvernements successifs ont été conscients de ces contraintes et ont adopté des programmes de travail dans ce sens. Ces programmes répondent aux objectifs principaux de la coopération communautaire, à savoir la promotion du développement durable et social, l'intégration dans l'économie mondiale et la lutte contre la pauvreté. Des progrès ont été enregistrés, mais un certain nombre d'objectifs n'avait pu être réalisé pour trois raisons essentielles: (1) manque de moyens financiers publics pour la lutte contre la pauvreté; (2) faiblesse institutionelle, conduisant à un manque de définitions claires de stratégies de développement et à une inefficacité dans l'utilisation des ressources existantes, et (3) la non conclusion du processus d'ouverture économique .

La future coopération comunautaire devra s'articuler autour de ces trois éléments.

5.1.2. Cohérence et complémentarité avec la coopération en cours ainsi que les interventions des Etats membres et autres bailleurs

Le choix des secteurs d'intervention proposés se base sur l'évaluation de la situation du pays ainsi que sur la recherche d'une cohérence et d'une complémentarité avec les actions du gouvernement et de coopération en cours et à venir de l'ensemble des bailleurs. Il est tenu également compte des avantages comparatifs de la CE, des expériences du passé, ainsi que de l'objectif de concentration de la coopération européenne.

Tout en figurant parmi les priorités générales de la coopération communautaire, le secteur de la santé a été écarté en raison du fort niveau d'engagement des autres bailleurs des fonds importants (voir annexe). La CE, au côté d'autres bailleurs, est également très présente dans le cadre du 8ème FED dans le domaine du renforcement institutionnel et de la réforme de l'Etat. Un engagement supplémentaire de la CE dans ces secteurs pourrait conduire à un dépassement de la capacité d'absorption du pays. Pour ce qui est du domaine commercial, des actions seront prises en compte dans le cadre de la stratégie régionale en faveur des Caraïbes et dans le cadre des instruments tous ACP. Le secteur privé, actuellement soutenu dans le 8 iéme FED, profitera également d'appuis financés dans le cadre régional et tous ACP..

Il est ainsi proposé que la nouvelle stratégie de coopération 2001-2007 soit articulée autour de deux secteurs de concentration, l'éducation et l'environnement sous l'aspect'eau & assainissement, dans un objectif de lutte contre la pauvreté. L'éducation visera notamment le primaire. Les interventions dans les deux secteurs devront se concentrer principalement dans les zones les plus pauvres du pays, à savoir les zones rurales, la zone frontalière avec Haïti et les quartiers urbains défavorisés. De plus, les interventions devront concerner en

premier lieu le renforcement institutionnel et la définition, l'adoption, et mise en place de politiques sectorielles durables. Des actions d'investissement pourront être financées dans des zones où cela s'avère justifié, et pour notamment promouvoir la mise en oeuvre des politiques sectorielles concernées.

Malgré l'intention de se concentrer dans le futur sur ces deux secteurs, la CE restera vigilante sur le restant de l'agenda de développement dominicain. Ensuite, elle veillera à participer activement à toute initiative de consultation et de coordination concernant la formulation de politiques et leur mise en oeuvre, dans le but d'augmenter l'efficacité de la coopération dans le futur.

5.2.1 L'éducation

Le secteur de l'éducation est la première priorité du gouvernement actuel. Dans une étude réalisée récemment par la Banque mondiale, la pauvreté apparaît comme étant le facteur déterminant dans la lutte contre la pauvreté dans le pays.

A l'heure actuelle, le Ministère de l'Éducation est en phase de définition d'un nouveau plan décennal pour la période 2002-2012, le plan couvrant 1992-2002 venant bientôt à échéance. Le nouveau plan se base sur une série d'analyses effectuées au cours des dernières années, signalant une série de faiblesses dans le système éducatif dominicain : problèmes persistants d'analphabétisation, faible qualité de l'éducation, bas niveau professionnel des enseignants, couverture faible, centralisation excessive, déficit en infrastructures.

Les interventions viseront notamment l'approfondissement des réformes déjà initiées, dont surtout la Loi Générale de l'Éducation de 1997. Les principaux aspects sont : la qualité de l'éducation, l'innovation curriculaire, la réorganisation du Ministère de l'Éducation ('Secretaría de Educación - SEE) et sa participation au processus de réforme du budget national, l'appui à la décentralisation, la mise en oeuvre de la Loi du Service Civil y de la Carrière Administrative, ainsi que l'application du statut des enseignants.

Les couches les moins favorisées de la population sont les plus touchées par le manque de couverture scolaire dès les premiers niveaux, par l'échec et/ou l'abandon scolaire, et par le manque d'accès aux niveaux supérieurs de l'éducation. C'est pourquoi un renforcement de l'éducation primaire (et, le cas échéant, de l'éducation préscolaire à partir de l'âge de 4 ans) dans les zones défavorisées est indispensable pour remédier aux problèmes actuels. Le gouvernement cherche à étendre la couverture de l'éducation obligatoire à 100%, à introduire des critères de qualité ainsi qu'à mettre en place un mécanisme d'articulation avec l'éducation secondaire et technico-professionnel.

5.2.2. L'environnement – Le secteur de l'eau

Par son impact immédiat sur les conditions de vie et de santé de la population et notamment l'amélioration de conditions des plus pauvres, l'appui à ce secteur répond à une priorité politique, sociale, et de coopération européenne.

Les objectifs majeurs de la futur politique du gouvernement dans ce secteur concerne d'une part la gestion durable de la ressource en eau et d'autre part l'amélioration de l'accès aux services d'eau potable et d'assainissement des plus pauvres.
Les interventions dans le secteur de l'eau répondront aux problèmes suivants: (i) manque d'instruments de définition, de mise en oeuvre, de suivi et de financement d'une politique durable, équitable et efficace de la gestion de la ressource "Eau", (ii) déficience notable de l'accès des plus pauvres en zones rurales et urbaines marginales aux services de l'eau potable et de l'assainissement.

Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et la mouvance globale de réforme de l'Etat vers une participation plus importante de la société civile dans la programmation et le suivi des politiques publiques, l'amélioration des conditions de vie des plus pauvres passe obligatoirement par une augmentation durable de leur accès aux services de base, tout en maintenant les services rendus à des niveaux acceptables de délais, de coûts, de qualité et de sécurité. Les objectifs finaux de ces interventions seront: (i) d'appuyer la mise en place d'une gestion intégrée des ressources en eau (ii) d'appuyer le processus de réforme de la gestion des services publics de l'Etat dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement en ciblant, en particulier, les zones rurales les plus pauvres et les zones urbaines marginales.

En ce qui concerne la mise en place d'une gestion intégrée des ressources en eau, les actions viseront à appuyer la réorganisation du cadre institutionnel, le développement d'une politique nationale de l'eau sur base des principes énoncés dans lors des conférences de Copenhague (1991) et de Dublin (1992), la réforme et le renforcement du système des licences d'utilisation de l'eau et de la décharge des eaux usées et l'appui à la mise en place du modèle des agences de bassin pour la gestion de ces licences.

Parallèlement à ces interventions, il est prévu d'appuyer, dans le cadre global de la réforme du secteur eau potable et assainissement (EPA) , le processus de décentralisation et de réforme de la prestation duservice en vue d'augmenter durablement la prestation de ces services en se focalisant sur les besoins des plus démunis.

5.2.3. Autres programmes en dehors des secteurs de concentration

Le programme Sysmin représentera l'essentiel des programmes en dehors des secteurs de concentration. Depuis quelques années, le secteur minier dominicain est en phase de réorientation structurelle forte. D'un côté, la tendance des marchés internationaux a été à la baisse, et du côté domestique, la sensibilité des conséquences de l'activité minière sur l'environnement et sur l'utilisation durable des ressources naturelles a augmenté. Dans ce contexte, les interventions viseront la réorganisation du secteur (appui institutionnel et actions de diversification) ainsi que la protection des ressources naturelles et la gestion de l'environnement. La protection des ressources en eau feront l'objet d'une attention particulière. Les études d'identification des activités à financer par cet instrument coincident dans le temps avec la finalisation de la présente stratégie, ce qui permettra une coordination optimale entre ces interventions et celles prévues dans les secteurs de concentration. L'Etat

dominicain s'est engagé à appuyer une politique sectorielle ayant comme objectif global la lutte contre la pauvreté, en favorisant l'investissement privé et en laissant à l'Etat le rôle de promoteur et de régulateur.

Il n'est pas prévu de soutenir le secteur privé par des actions financées sur le 9è FED, étant prévu que la République Dominicaine pourra continuer à bénéficier fortement des différents programmes ACP ciblés sur le secteur privé (EBAS, CDE, etc.) ainsi que d'appuis éventuels de la BEI. La CE suivra avec attention l'évolution de ce secteur, vu son importance pour le développement économique du pays.

A titre indicatif, la répartition du montant alloué à la République Dominicaine au titre du 9ème FED pourrait être la suivante :

- Enveloppe A : 119 M : environ 54 M oit 45% du total), et 53 M). Le restant (12 M du total) pourrait servir à des contributions nationales à des projets régionaux – en particulier avec Haïti- , à des compléments de financement de lignes budgétaires ou de programmes tous ACP (secteur privé par.ex), ainsi qu'à l'appui aux acteurs non-étatiques, et au financement d'études, assistances techniques ou actions cohérentes avec la stratégie nationale de coopération de la CE présente ou dans une optique de continuité avec la programmation du FED précédent (gouvernance notamment).

- Enveloppe B : 57 M : un premier montant (27 M à des besoins exceptionnels, liés éventuellement à une détérioration du cadre macro-économique, et au financement d'actions de reconstruction éventuelle à la suite de catastrophes naturelles ; le restant (30 M d'actions liées au secteur minier.

Les revues annuelles et à mi-parcours permettront de réexaminer les allocations initiales.

10. Accord de Cotonou, extraits

Préambule

VU le traité Instituant la Communauté européenne, d'une part, et l'accord de Georgetown instituant le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), d'autre part;

AFFIRMANT leur engagement à œuvrer ensemble en vue de la réalisation des objectifs d'éradication de la pauvreté, de développement durable et d'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale;

EXPRIMANT leur détermination à apporter par leur coopération une contribution significative au développement économique, social et culturel des États ACP et au mieux-être de leurs populations, à les aider à relever les défis de la mondialisation et à renforcer le partenariat ACP-UE dans un effort visant à donner au processus de mondialisation une dimension sociale plus forte;

RÉAFFIRMANT leur volonté de revitaliser leurs relations privilégiées et de mettre en œuvre une approche globale et intégrée en vue d'un partenariat renforcé fondé sur le dialogue politique, la coopération au développement et les relations économiques et commerciales;

RECONNAISSANT qu'un environnement politique garantissant la paix, la sécurité et la stabilité, le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques, fait partie intégrante du développement à long terme; reconnaissant que la responsabilité première de la mise en place d'un tel environnement relève des pays concernés;

RECONNAISSANT que des politiques économiques saines et durables sont une condition préalable du développement;

SE RÉFÉRANT aux principes de la Charte des Nations Unies, et rappelant la Déclaration universelle des droits de l'homme, les conclusions de la Conférence devienne de 1993 sur les droits de l'homme, les Pactes sur les droits civils et politiques et sur les droits économiques, sociaux et culturels, la Convention sur les droits de l'enfant, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, les Conventions de Genève de 1949 et les autres instruments du droit international humanitaire, la Convention de 1954 sur le statut des apatrides, la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et le protocole de New York de 1967 relatif aux statut des réfugiés;

CONSIDÉRANT la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ainsi que la Convention américaine des droits de l'homme comme des contributions régionales positives au respect des droits de l'Homme dans l'Union européenne et les États ACP;

RÉAFFIRMANT que les crimes les plus graves qui touchent la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée en prenant des mesures au niveau national et en assurant la collaboration globale;

CONSIDÉRANT que la création et le fonctionnement efficace de la Cour Pénale Internationale constituent une évolution importante pour la paix et la justice internationale;

RAPPELANT les déclarations des sommets successifs des chefs d'État et de gouvernement des États ACP;

CONSIDÉRANT que les objectifs du millénaire pour le développement, issus de la déclaration du millénaire adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 2000, tels que

l'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim, ainsi que les objectifs et principes de développement convenus lors des conférences des Nations unies, offrent une vision précise et doivent sous-tendre la coopération ACP-UE dans le cadre du présent accord; reconnaissant la nécessité pour l'UE et les ACP de conjuguer leurs efforts pour accélérer les progrès vers la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement;

SOUSCRIVANT aux objectifs en matière d'efficacité de l'aide énoncés à Rome, confirmés à Paris et approfondis dans le plan d'action d'Accra;

ACCORDANT une attention particulière aux engagements et aux objectifs convenus lors des conférences majeures des Nations unies et d'autres conférences internationales, et reconnaissant la nécessite de poursuivre les efforts en vue de réaliser les objectifs et de mettre en œuvre les programmes d'action qui ont été définis dans ces enceintes;

CONSCIENTS de l'ampleur des défis environnementaux posés au niveau mondial par le changement climatique, et profondément préoccupés par la situation des populations les plus vulnérables vivant dans les pays en développement, en particulier dans les pays les moins avancés et les petits États insulaires ACP où les moyens de subsistance et le développement durable sont menacés par des phénomènes climatiques tels que l'élévation du niveau de la mer, l'érosion du littoral, l'inondation, la sécheresse et la désertification;

SOUCIEUX de respecter les droits fondamentaux des travailleurs, et tenant compte des principes contenus dans les conventions pertinentes de l'Organisation internationale du travail;

RAPPELANT les engagements auxquels elles ont souscrit dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce;

ARTICLE 1

Objectifs du partenariat

La Communauté et ses États membres, d'une part, et les États ACP, d'autre part, ci-après dénommés "parties", concluent le présent accord en vue de promouvoir et d'accélérer le développement économique, culturel et social des États ACP, de contribuer à la paix et à la sécurité et de promouvoir un environnement politique stable et démocratique.

Le partenariat est centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale.

Ces objectifs, ainsi que les engagements internationaux des parties, notamment les objectifs du millénaire pour le développement, inspirent l'ensemble des stratégies de développement et sont abordés selon une approche intégrée prenant simultanément en compte les composantes politiques, économiques, sociales, culturelles et environnementales du développement. Le partenariat offre un cadre cohérent d'appui aux stratégies de développement définies par chaque État ACP.

Une croissance économique soutenue, le développement du secteur privé, l'accroissement de l'emploi et l'amélioration de l'accès aux ressources productives s'inscrivent dans ce cadre. Le respect des droits de la personne humaine et la satisfaction des besoins essentiels, la promotion du développement social et les conditions d'une répartition équitable des fruits de la croissance ont favorisés. Les processus d'intégration régionale et sous-régionale qui facilitent l'intégration des pays

ACP dans l'économie mondiale en termes commerciaux et d'investissement privé, sont encouragés et soutenus. Le développement des capacités des acteurs du développement et l'amélioration du cadre institutionnel nécessaire à la cohésion sociale, au fonctionnement d'une société démocratique et d'une économie de marché ainsi qu'à l'émergence d'une société civile active et organisée font partie intégrante de cette approche. La situation des femmes et les questions d'égalité entre les hommes et les femmes sont systématiquement prises en compte dans tous les domaines, politiques, économiques ou sociaux. Les principes de gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement, y compris le changement climatique, sont appliqués et intégrés à tous les niveaux du partenariat.

ARTICLE 2

Principes Fondamentaux

La coopération ACP-CE, fondée sur un régime de droit et l'existence d'institutions conjointes, est guidée par le plan d'action sur l'efficacité de l'aide convenu au niveau international concernant l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats en matière de développement et la responsabilité mutuelle. Elle s'exerce sur la base des principes fondamentaux suivants:

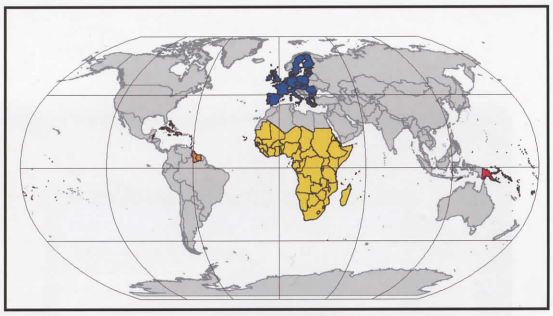
- l'égalité des partenaires et l'appropriation des stratégies de développement: en vue de la réalisation des objectifs du partenariat, les États ACP déterminent, en toute souveraineté, les stratégies de développement de leurs économies et de leurs sociétés dans le respect des éléments essentiels et fondamentaux décrits à l'article 9; le partenariat encourage l'appropriation des stratégies de développement par les pays et populations concernés; les partenaires de développement de l'UE alignent leurs programmes sur ces stratégies.

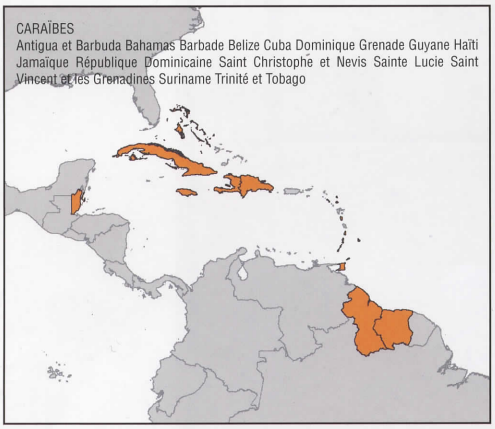
- la participation: outre l'État en tant que partenaire principal, le partenariat est ouvert aux parlements ACP, aux autorités locales des États ACP et à différents types d'autres acteurs, en vue de favoriser la participation de toutes les couches de la société, du secteur privé et des organisations de la société civile à la vie politique, économique et sociale,

- le rôle central du dialogue, le respect des engagements mutuels et la responsabilité: les engagements pris par les parties dans le cadre de leur dialogue sont au centre du partenariat et des relations de coopération; les parties œuvrent en étroite collaboration pour déterminer et mettre en œuvre les processus nécessaires permettant l'alignement et l'harmonisation de la part des donateurs, de manière à assurer aux États ACP un rôle central dans ces processus,

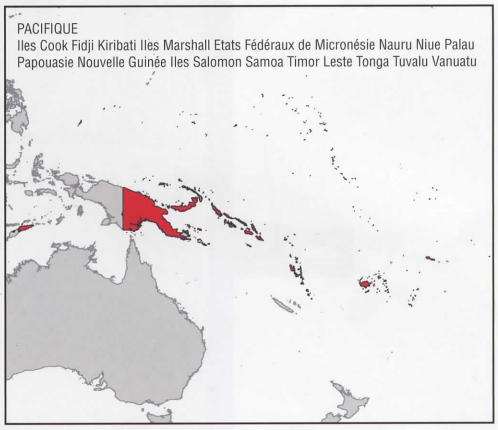
- la différenciation et la régionalisation: les modalités et les priorités de la coopération varient en fonction du niveau de développement du partenaire, de ses besoins, de ses performances et de sa stratégie de développement à long terme. Un traitement particulier est accordé aux pays les moins avancés et il est tenu compte de la vulnérabilité des pays enclavés et insulaires. Une importance particulière est accordée à l'intégration régionale, y compris au niveau continental.

Afrique – Caraïbes – Pacifique et pays de l'Union Européenne

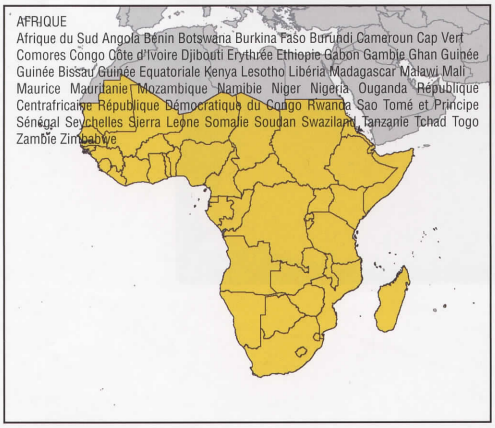




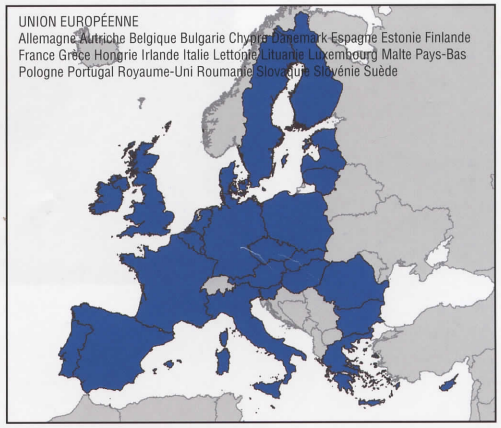
CARAÏBES
Antigua et Barbuda Bahamas Barbade Belize Cuba Dominique Grenade Guyane Haïti Jamaïque République Dominicaine Saint Christophe et Nevis Sainte Lucie Saint Vincent et les Grenadines Suriname Trinité et Tobago



PACIFIQUE
Iles Cook Fidji Kiribati Iles Marshall Etats Fédéraux de Micronésie Nauru Niue Palau Papouasie Nouvelle Guinée Iles Salomon Samoa Timor Leste Tonga Tuvalu Vanuatu



AFRIQUE
Afrique du Sud Angola Bénin Botswana Burkina Faso Burundi Cameroun Cap Vert Comores Congo Côte d'Ivoire Djibouti Erythrée Ethiopie Gabon Gambie Ghan Guinée Guinée Bissau Guinée Equatoriale Kenya Lesotho Libéria Madagascar Malawi Mali Maurice Mauritanie Mozambique Namibie Niger Nigéria Ouganda République Centrafricaine République Démocratique du Congo Rwanda Sao Tomé et Principe Sénégal Seychelles Sierra Leone Somalie Soudan Swaziland Tanzanie Tchad Togo Zambie Zimbabwe



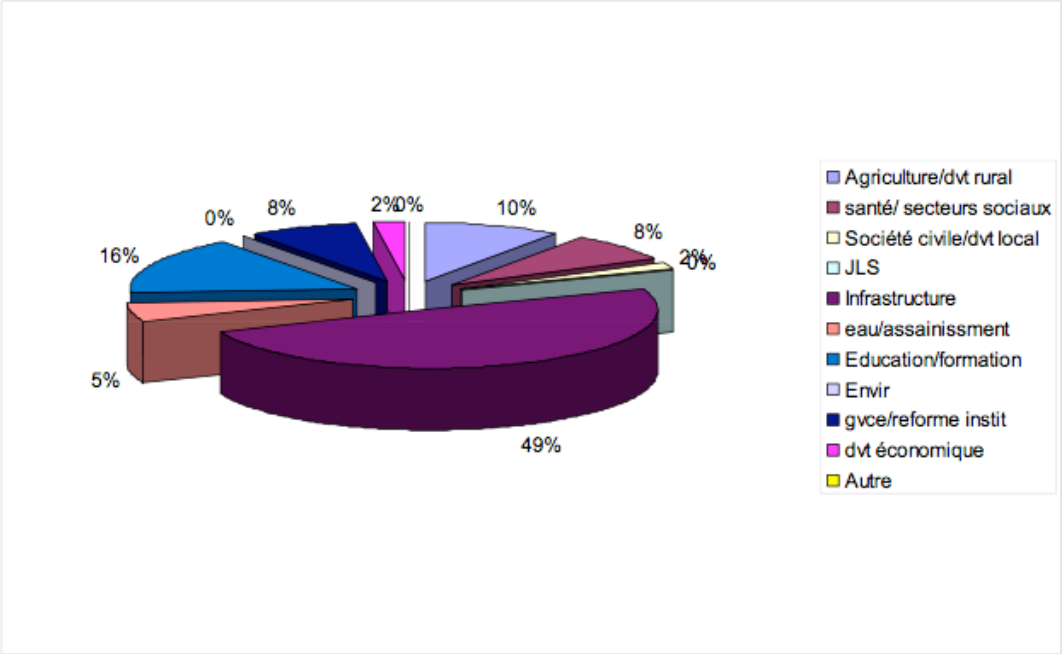
UNION EUROPÉENNE
Allemagne Autriche Belgique Bulgarie Chypre Danemark Espagne Estonie Finlande France Grèce Hongrie Irlande Italie Lettonie Lituanie Luxembourg Malte Pays-Bas Pologne Portugal Royaume-Uni Roumanie Slovaquie Slovénie Suède

Les listes de pays publiées par Le Courrier ne préjugent pas le statut de ces pays, territoires et départements, ni l'évolution de ce statut.
Le Courrier utilise des cartes de diverses origines. Cette reproduction n'implique la reconnaissance d'aucune frontière particulière ni ne préjuge le statut d'aucun Etat ou territoire.

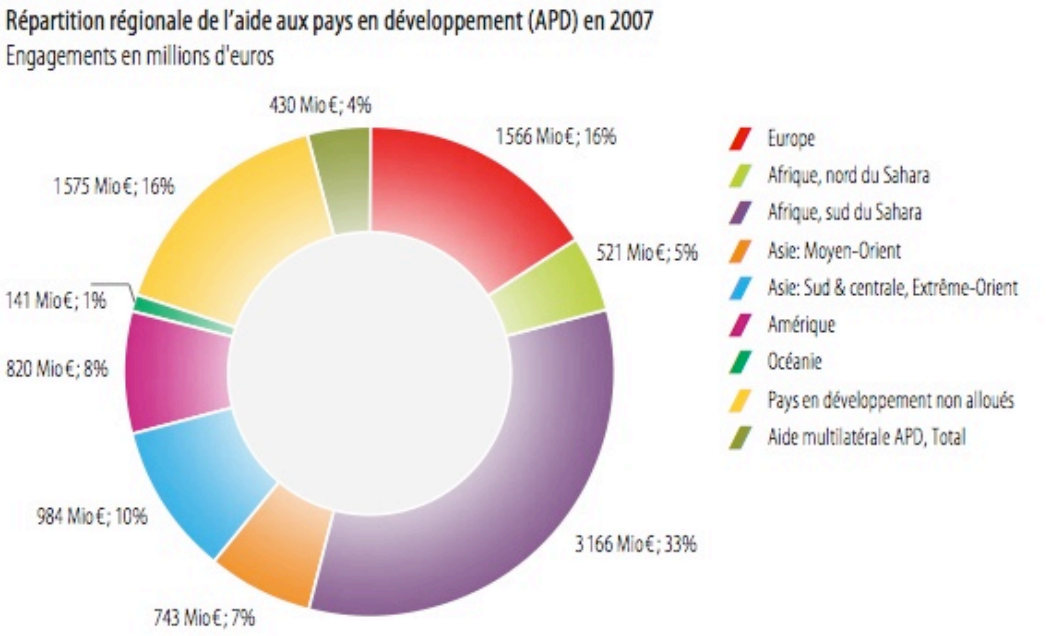
11. Aide publique de la CE dans la Caraïbe

Répartition par secteurs

Source : Le Partenariat stratégique entre l'Union européenne et l'Amérique latine et les Caraïbes : un engagement commun



Comparatif avec les autres régions du monde



12. Les instruments financiers applicables à la politique de coopération au développement de l'Union européenne dans la Caraïbe

- Règlement du Conseil du 7 novembre 2000 visant à promouvoir **l'intégration de la dimension environnementale**.
- Règlement du 17 juillet 1998 relatif à la **coopération décentralisée**.
- Règlement du Conseil du 29 janvier 1996 relatif à **l'instrument financier EC Investment Partners**.
- Règlement des 21 novembre et 14 décembre 2005 relatifs à l'accès à l'aide extérieure : renforcent efficacité de l'aide par le biais du « déliement » de l'aide.
- Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (1,1 Md € pour 2008-2013) – tous les pays tiers
- Instrument de stabilité (gestion de crise, réponse aux menaces, préparation pré et post-crises) – 2,1 Mds € pour 2008-2013.
- **Instrument de financement de la coopération au développement** (pour la *coopération géographique* avec Amérique centrale et Sud, Asie, Afrique du Sud ; les *programmes thématiques* : investissement dans les RH, acteurs non étatiques et autorités locales, environnement et gestion durable des ressources, sécurité alimentaire, coopération dans le domaine des migrations et de l'asile ; *mesures d'accompagnement* pour ACP) – 16,9 Mds € pour 2008-2013.

13. La répartition des portefeuilles au sein de la Commission européenne dans le domaine des relations extérieures (1999 – aujourd'hui)

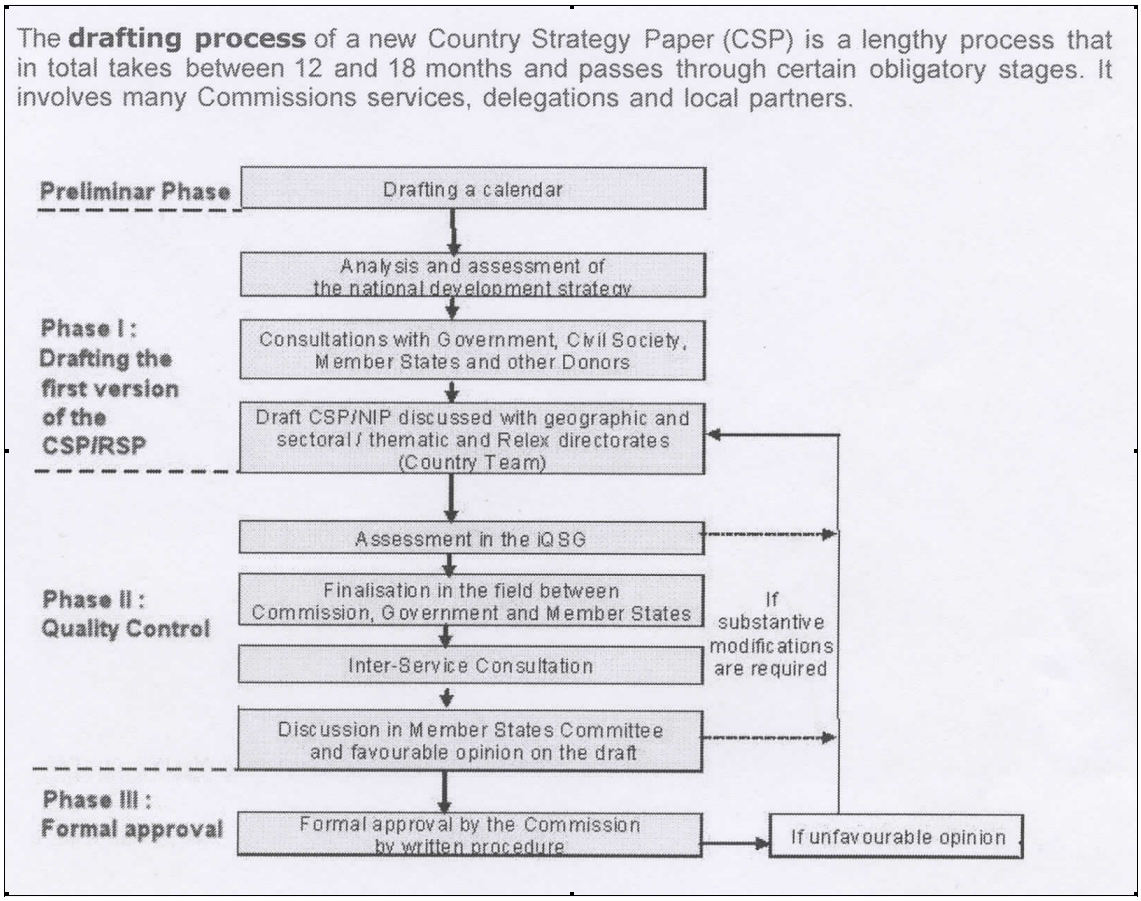
1999 - 2004
PRESIDENT DE LA COMMISSION *Romano PRODI*
COMMISSAIRES EN CHARGE…
Relations extérieures *Christopher PATTEN*
Développement et aide humanitaire *Poul NIELSON*
Commerce *Pascal LAMY*
Élargissement *Günter VERHEUGEN*

<table>
<tr><th colspan="3">2004-2009</th></tr>
<tr><td>2004</td><td>2008</td><td>2009</td></tr>
<tr><td colspan="3">PRESIDENT DE LA COMMISSION
José Manuel BARROSO</td></tr>
<tr><td colspan="3">COMMISSAIRES EN CHARGE…</td></tr>
<tr><td colspan="2">Politiques extérieures et politique européenne de voisinage
Bennita FERRERO-WALDNER</td><td>Relations extérieures
Catherine ASHTON</td></tr>
<tr><td colspan="2">Développement et aide humanitaire
Louis Michel</td><td>Développement et aide humanitaire
Karel De Gucht</td></tr>
<tr><td>Commerce extérieur
Peter MANDELSON</td><td>Commerce extérieur
Catherine ASHTON</td><td>Commerce, politique européenne de voisinage et office de coopération EuropeAid
Bennita FERRERO-WALDNER</td></tr>
<tr><td colspan="3">Élargissement
Olli Rehn</td></tr>
</table>

2009 - …
PRESIDENT DE LA COMMISSION *José Manuel BARROSO*
Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité *Catherine ASHTON*
COMMISSAIRES EN CHARGE…
Développement *Andris PIEBALGS*
Commerce *Karel DE GUCHT*
Élargissement et politique de voisinage *Stefan FÜLE*
Coopération internationale, aide humanitaire et gestion des crises *Kristalina GEORGIEVA*

14. Schéma de rédaction d'un document stratégique pays

Source : Interservice Quality Support Group de la Commission européenne



15. Liste des personnes interrogées

1. Anne HOFMANN, chef du bureau de la coopération européenne au MAEE (Service des missions et du réseau, Coordination géographique). Entretien réalisé au MAEE le 10 juillet 2008.
2. Anne-Sophie DUCREUX, chef du bureau de pilotage de l'aide de la DGCID du MAEE (Direction des politiques de développement / Stratégie). Entretien réalisé au MAEE le 8 juillet 2008.
3. Julien LUCAS, rédacteur Documents stratégiques pays / programme 209 / HCCI au sein du bureau de pilotage de l'aide de la DGCID du MAEE (Direction des politiques de développement / Stratégie). Entretien réalisé au MAEE le 8 juillet 2008.
4. David SADOULET, rédacteur sur les orientations de l'AFD et les stratégies du CICID au sein du bureau de pilotage de l'aide de la DGCID du MAEE (Direction des politiques de développement / Stratégie). Entretien réalisé au MAEE le 8 août 2008.
5. Fatène BENHABYLES-FOETH, chef du bureau des questions européennes de la DGCID du MAEE (Direction des politiques de développement / Stratégie). Entretien réalisé au MAEE le 9 juillet 2008.
6. Isabelle FORGE, chargée de mission développement durable et prévention des risques auprès du Directeur de la DPDEV (MAEE / DGCID). Entretien réalisé au MAEE le 30 mai 2008.
7. Nelly LACHACINSKI, en charge des outils de l'influence française auprès des institutions européennes au sein du bureau des questions européennes de la DGCID du MAEE (Direction des politiques de développement / Stratégie). Entretien réalisé au MAEE le 9 août 2008.
8. Jennifer MOREAU, en charge du suivi du FED, des pays ACP, de l'Accord de Cotonou et du franco-allemand au sein du bureau des questions européennes de la DGCID du MAEE (Direction des politiques de développement / Stratégie). Entretien réalisé au MAEE le 11 juillet 2008.
9. Sophie MAYSONNAVE, rédactrice sur l'influence et la présence française au sein de la Sous-direction des affaires générales et de l'avenir de l'UE du MAEE (Direction de la coopération européenne). Entretien réalisé au MAEE le 11 juillet 2008.
10. Catherine DISPARTI, rédactrice sur les relations ACP, l'Accord de Cotonou et le FED au sein de la sous-direction des relations extérieures de la CE du MAEE (Direction de la coopération européenne). Entretien réalisé au MAEE le 16 juillet 2008.
11. Giovanni MASTROGIACOMO, rédacteur en détachement (Commission européenne) sur la politique communautaire de développement au sein de la sous-direction des relations extérieures de la CE du MAEE (Direction de la

coopération européenne). Entretien réalisé au MAEE le 16 juillet 2008.

12. Jean-Noël LADOIS, rédacteur sur l'instrument de coopération et de développement au sein de la sous-direction des relations extérieures de la CE du MAEE (Direction de la coopération européenne). Entretien réalisé au MAEE le 11 juillet 2008.
13. Xavier STICKER, conseiller en charge des pays ACP et du développement à la Représentation permanente de la France auprès des institutions européennes. Entretien réalisé à la RP le 13 juillet 2006.
14. Jean-Paul SEYTRE, conseiller développement à la Représentation permanente de la France auprès des institutions européennes. Entretien réalisé à la RP le 30 juin 2009.
15. Alain RIES, en charge de l'évaluation et de la capitalisation au sein de la Direction stratégique de l'AFD. Entretien réalisé à l'AFD le 27 juin 2008.
16. Jean-Yves CLAVEL, Directeur de l'agence régionale de l'AFD à Fort-de-France. Entretien réalisé à l'agence le 30 juin 2005.
17. Marc DUBERNET, Directeur adjoint de l'agence de l'AFD à Pointe-à-Pitre. Entretien réalisé à l'agence le 2 décembre 2004.
18. Valery VICINI, Chef des opérations de l'agence de l'AFD à Santo Domingo. Entretien réalisé à l'agence le 27 octobre 2009.
19. Roland DUBERTRAND, Ambassadeur de France en République dominicaine. Entretien réalisé à l'Ambassade le 28 octobre 2009.
20. Catherine MAC LORIN, Conseillère de coopération et d'action culturelle à l'Ambassade de France en République dominicaine. Entretien réalisé à l'Ambassade le 28 octobre 2009.
21. Jean-Luc PUYAU, Attaché de coopération à l'Ambassade de France en République dominicaine. Entretien réalisé à l'Ambassade le 29 octobre 2009.
22. Oriane BATAILLE, Chargée de mission FSD à l'Ambassade de France en République dominicaine. Entretien réalisé à l'Ambassade le 29 octobre 2009.
23. Onofre ROJAS, ancien responsable de la gestion du FED au Ministère de la planification et de l'aide au développement de République dominicaine. Entretien réalisé dans un café le 30 octobre 2009.
24. Delia BLANCO, conseillère sur les questions de coopération avec la Caraïbe auprès du Gouvernement de République dominicaine. Entretien réalisé dans un café le 28 octobre 2009.
25. Ruben SILIE VALDES, ancien secrétaire général de l'Association des États de la Caraïbe. Entretien réalisé lors d'un colloque en Guadeloupe le 2 novembre 2007.
26. Anne SÉNÉMAUD, Conseillère régionale de coopération et d'action culturelle, basée à l'Ambassade de France à Trinidad et Tobago. Premier entretien réalisé lors d'un colloque en Guadeloupe le 15 septembre 2007 (plusieurs autres entretiens entre 2007 et 2009).

27. Fred CONSTANT, Conseiller régional de coopération et d'action culturelle, basé à l'Ambassade de France à Sainte-Lucie. Premier entretien réalisé lors d'un colloque en Guadeloupe.
28. Jean-Yves LACASCADE, Conseiller régional à la Délégation de l'Union européenne au Guyana. Entretien réalisé dans un café le 15 janvier 2009.
29. Helen JENKINSON, Conseillère régionale à la Délégation de l'Union européenne au Guyana. Entretien réalisé lors d'un colloque en Guadeloupe le 15 septembre 2007.
30. Cristina CALABRO, conseillère en charge de la ligne budgétaire « banane » à la Commission européenne (DG DEV). Entretien réalisé à la Commission le 25 juillet 2006.
31. Baastian VAN HELDEN, conseiller en charge (entre autres) du Suriname et de la Jamaïque à la Commission européenne (DG DEV). Entretien réalisé à la Commission le 24 juillet 2006.
32. George ELIOPOULOS, chef de la division communication à la DG DEV de la Commission européenne. Entretien réalisé le 24 juillet 2006.
33. Stelios CHRISTOPOULOS, rédacteur en charge du suivi de la Caraïbe à la Commission européenne (DG DEV). Entretien réalisé le 24 juillet 2006.
34. Katja AFHELDT, rédactrice en charge du suivi de la Caraïbe sur les questions de gestion et prévention des risques à la Commission européenne (DG DEV). Entretien réalisé le 23 juillet 2008.
35. Isabelle KNIPPER, ancienne … Entretien réalisé à la Commission le 7 juillet 2006.
36. Olivier LUYCKX, chef de l'unité efficacité de l'aide et relations avec les États membres à la Commission européenne (DG DEV). Entretien réalisé à la Commission le 1er juillet 2009.
37. Antonio LOPEZ PENA, conseiller au sein de l'unité efficacité de l'aide et relations avec les États membres à la Commission européenne (DG DEV). Entretien réalisé à la Commission le 1er juillet 2009.
38. Piera CALCINAGHI, conseillère en charge de la cohérence des politiques au sein de l'unité efficacité de l'aide et relations avec les États membres à la Commission européenne (DG DEV). Entretien réalisé à la Commission le 30 juin 2009.
39. Alf FRIISO, diplomate finlandais en détachement au sein de l'unité efficacité de l'aide et relations avec les États membres à la Commission européenne (DG DEV). Entretien réalisé à la Commission le 3 juillet 2009.
40. Remco VAHL, chef d'unité APE à la Commission européenne (DG TRADE). Entretien réalisé en marge d'une conférence en Guadeloupe le 4 octobre 2009.
41. Anne L. MCLAUCHLAN, administratrice de la Commission Développement du Parlement européen. Entretien réalisé au Parlement le 1er juillet 2009.
42. Guido VAN HECKEN, administrateur de la Commission Développement du Parlement européen. Entretien réalisé au Parlement le 1er juillet 2009.

43. Marie-Arlette CARLOTTI, députée européenne, membre de la délégation APP ACP-UE. Entretien réalisé par téléphone le 26 juin 2009.
44. Eva JOLY, députée européenne, membre de la Commission développement du Parlement. Entretien réalisé lors d'un colloque à Paris le 9 décembre 2010.
45. Christoph RAUH, Premier conseiller à la Représentation permanente de l'Allemagne auprès des institutions européennes. Entretien réalisé à la RP de l'Allemagne le 3 juillet 2009.
46. Marina FEAT, chargée de mission pour la coopération régionale des DOM à EURODOM. Entretien réalisé dans un café le 15 juillet 2006.
47. Laurianne SCHLAEPPI, chargée de mission pour la politique régionale de l'UE à la Représentation permanente de la France auprès des institutions européennes. Entretien réalisé dans un café le 14 juillet 2006.

Universitaires

48. Stephen KINGAH, doctorant et enseignant en droit européen à l'Institut of European Studies de la Vrije Universitait Brussels. Entretien réalisé à la VUB le 24 juillet 2006.
49. Holger HENKE, professeur de science politique à CLUNY, University of New York. Entretien réalisé à Pointe-à-Pitre en janvier 2006.
50. Vivien SCHMIDT, professeur de science politique à l'Université de Boston et à Sciences Po Paris. Entretien réalisé lors du Congrès de l'AFSP à Toulouse le 5 septembre 2007.
51. Olivier COSTA, professeur de science politique à Sciences Po Bordeaux. Premier entretien réalisé lors du Congrès de l'AFSP à Toulouse le 5 septembre 2007.
52. Sabine SAURUGGER, professeur de science politique à Sciences Po Grenoble. Premier entretien réalisé lors du Congrès de l'AFSP à Toulouse le 6 septembre 2007 puis à Sciences Po Grenoble le 23 janvier 2009.
53. Christian COULON, maître de conférence de science politique à Sciences Po Bordeaux. Entretien réalisé lors du Congrès de l'AFSP à Toulouse le 5 septembre 2007.
54. Eric COMPAGNON, professeur de science politique à Sciences Po Bordeaux. Entretien réalisé lors de la Conférence annuelle du réseau Garnet à Bordeaux le 17 septembre 2008.
55. Patrick HASSENTEUFEL, professeur de science politique à l'Université Versailles Saint-Quentin. Entretien réalisé lors du Congrès de l'AFSP à Toulouse le 5 septembre 2007.
56. François TAGLIONI, professeur de géographie à l'Université de la Réunion. Entretien réalisé en Guadeloupe le 4 novembre 2008.

57. Jessica BYRON, professeur de relations internationales à l'University of the West Indies. Premier entretien réalisé à Pointe-à-Pitre (UAG) le 15 janvier 2005.
58. Charlotte HALPERN, chargée de recherches à la FNSP. Plusieurs entretiens réalisés à Grenoble puis Paris en janvier 2009.
59. Sophie JACQUOT, chargée de recherches à Sciences Po Paris. Entretien réalisé à Sciences Po Grenoble le 23 janvier 2009.
60. Laurie BOUSSAGUET, maître de conférence en science politique à l'Université Versailles Saint-Quentin. Entretien réalisé à Sciences Po Grenoble le 23 janvier 2009.

LISTE DES SIGLES

AA	Auswärtiges Amt (*Ministère fédéral des Affaires étrangères*)
AFD	Agence française de développement
APD	Aide publique au développement
BM	Banque mondiale
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (*Ministère fédéral pour la coopération économique et le développement*)
CE	Communauté européenne
CEE	Communauté économique européenne
CICID	Comité interministériel de la coopération et du développement
CSP	Cadre Stratégique Pays
DCECI	Instrument de coopération économique et de coopération au développement
DED	Deutscher Entwicklungsdienst (*Service allemand pour le développement*)
DG Dev	Direction générale au Développement (Commission européenne)
DG Echo	Direction générale à l'Action humanitaire (Commission européenne)
DG Relex	Direction générale aux Relations extérieures (Commission européenne)
DG Trade	Direction générale au Commerce extérieur (Commission européenne)
DFA	Départements Français d'Amérique
DSP	Document stratégique pays
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
FED	Fonde européen pour le développement
FMI	Fonds Monétaire international
GTZ	deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (*Société allemande pour la coopération technique*)
ICD	Instrument de Coopération au Développement
KFW	KfW deutsche Entwicklungsbank (*Banque allemande de développement*)
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MINEFI	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PAS	Programmes d'ajustements structurels
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité instituant l'Union européenne
UE	Union européenne

TABLE DES MATIERES

RESUME **3**

REMERCIEMENTS **7**

SOMMAIRE **9**

INTRODUCTION GENERALE **11**

I. Les relations entre la C.E. et les États membres comme problème **13**

A. LA QUESTION DE L'INTERVENTION COMMUNAUTAIRE. 13

B. LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT COMME TERRAIN D'INTERVENTION EUROPEENNE. 16

II. Un État des lieux de la coopération au développement au sein de l'UE. **24**

A. UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT, 28 POLITIQUES NATIONALES DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT. 25

B. UNE « *FENETRE D'OPPORTUNITE* » POUR L'UE : LE BESOIN DE REFORMER LA MANIERE DE FAIRE LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT. 26

III. Pour une démarche compréhensive des jeux de pouvoir. **28**

A. UNE DEMARCHE THEORIQUE CENTREE SUR LE PROCESSUS DECISIONNEL EUROPEEN. ... 28

B. LA CARAÏBE : UN TERRAIN D'ANALYSE. 31

C. L'ETUDE DES PROCESSUS DE FORMULATION DU PROBLEME ET DE LA SOLUTION. 37

1. Un système d'hypothèses **38**

Le consensus comme moyen, l'intégration comme finalité du processus de socialisation politique. *39*

Au niveau européen, le pouvoir entre combat, partage et influence. *40*

L'exercice du pouvoir par la CE : l'affirmation d'un acteur, l'avènement d'une politique. *41*

2. Une démarche en deux temps. **44**

PREMIERE PARTIE. LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ET L'UNION EUROPEENNE : DE LA COMMUNAUTARISATION DU PROBLEME A L'AUTONOMISATION DE L'ACTEUR. **47**

CHAPITRE 1. L'INSCRIPTION PROGRESSIVE DU PROBLEME DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT A L'AGENDA COMMUNAUTAIRE **53**

Section I. Une dynamique intergouvernementale à l'origine des actions communautaires de coopération au développement. **56**

A. DES POLITIQUES NATIONALES DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT AVEC LA CARAÏBE. 58

1. À l'origine de la politique communautaire, des partenariats nationaux. 58

La zone et le fonds de solidarité prioritaire : quelles priorités pour la coopération franco-caribéenne ?..... 59

L'Allemagne et la Caraïbe : entre « partenariat stratégique et éloignement progressif *» ?. 63*

2. L'émergence d'une dynamique européenne ? 68

Une culture politique allemande pragmatique : au plus près de la réalité des PED..... 69

La baisse des ressources disponibles pour l'APD : le pragmatisme à la française..... 71

3. Une impulsion intergouvernementale décisive : le Fonds Européen de Développement.73

B. L'AMORCE D'UNE LOGIQUE COMMUNAUTAIRE SPECIFIQUE. 77

1. L'aire communautaire d'influence dans la Caraïbe : un syncrétisme européen ? 79

Différents types de partenariats pour une aire communautaire élargie de coopération au développement. 80

Des représentations de la Commission dans l'ensemble du bassin caribéen..... 83

2. L'émergence de conflits d'intérêts entre les États membres et la Communauté européenne ?..... 86

Des conflits d'intérêts sur les priorités de la politique de développement..... 86

Des conflits d'intérêts sur la nature de la politique communautaire : jusqu'où peut aller l'intégration européenne ?..... 88

États membres vs. Communauté européenne dans le processus de prise de décision : une question de pouvoir ?..... 90

Section II. La Communauté européenne et les États membres au miroir de la scène internationale : de nouveaux lieux de tension ?..... 94

A. L'INTRUSION DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE SUR LA SCENE INTERNATIONALE : UN ACTEUR DE PLUS ? 96

1. Un préalable : élucider la question de l'identité internationale de l'Europe..... 97

2. Une conquête : la participation aux débats internationaux sur l'aide au développement..... 101

3. La régionalisation de l'aide : le commerce comme moyen principal. 104

Commerce et développement : une relation ancienne..... 105

Des débats théoriques et idéologiques sur la relation commerce – développement. 106

Régionaliser ou mondialiser autrement : le positionnement de la CE. 108

B. L'INSCRIPTION A L'AGENDA COMMUNAUTAIRE DE LA RATIONALISATION DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT : OMD, EFFICACITE ET FINANCEMENT. 111

1. Se conformer à la rationalisation internationale de l'aide : la lutte contre la pauvreté comme objectif global, les Objectifs du Millénaire pour le Développement comme moyen principal. 111

De multiples priorités, un consensus critiqué : les échecs des programmes d'ajustement structurel des institutions de Bretton Woods. 113

L'ONU et les OMD : un effort de clarification des objectifs..... 118

2. Comment mieux financer le développement ?..... 122

La question de l'efficacité de l'aide..... 124

De la Déclaration de Paris au plan d'action d'Accra..... 127

3. Intégrer les objectifs internationaux dans les stratégies communautaires et légitimer son action. 129

CHAPITRE 2. LA COMMUNAUTE EUROPEENNE : UN ACTEUR AUTONOME DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT 135

Section I. « Réduire la pauvreté » : définition d'un cadre d'action par la Communauté. 139

A. LES FONDEMENTS D'UN RENOUVEAU DE LA COOPERATION COMMUNAUTAIRE AU DEVELOPPEMENT. 141

1. La création d'un champ politique de la coopération au développement. 142

2. Les 3 piliers de la coopération au développement au niveau communautaire. 146

Une déclinaison européenne de la Déclaration du Millénaire ? 146

Lier l'aide à des objectifs politiques : une nouvelle conditionnalité ? 149

3. Des principes communs à la Communauté européenne et aux pays en développement pour l'élaboration et la mise en œuvre de l'aide. 151

B. UNE AUTONOMISATION DE L'ACTION POUR UNE AUTONOMISATION DE L'ACTEUR. 153

1. Une stabilisation horizontale du référentiel : la Communauté européenne et les processus d'intégration régionale. 156

Des recommandations au profit d'un libre-échange régionalisé. 156

Du système des préférences généralisées à des accords de partenariat économique : le volet développement en débat. 158

L'institutionnalisation d'un partenariat de région (européenne) à région (caribéenne) ... 159

2. Une stabilisation verticale : la cohérence des partenariats multi-niveaux entre la Caraïbe et l'Union européenne. 162

La coopération ACP - UE : une coopération birégionale particulière 163

Un document stratégique pour la région Caraïbe : la régionalisation de l'aide ? 165

Une différenciation de l'aide au niveau national : mythe ou réalité ? 166

Section II. La réforme de la gestion de l'aide extérieure de la C.E. : l'avènement d'un entrepreneur politique ? 169

A. REORGANISER LA GESTION COMMUNAUTAIRE DE L'AIDE EXTERIEURE. 170

1. La coopération au développement comme espace politique à part entière. 171

Une direction générale et une agence au service du développement. 172

Sur le terrain, une représentation extensive de la Communauté européenne. 173

2. Financer le développement de manière autonome et simplifiée. 175

Le Fonds européen pour le développement sur la voie de la budgétisation 176

Rationnalisation et simplification des lignes budgétaires spécifiques et des 178

programmes thématiques transversaux. 179

B. LES PREMISSES D'UNE CULTURE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE. 181

1. La cohérence des politiques au service du développement. 181

La question de la cohérence des actions au niveau de la Commission. 182

La mise en œuvre du principe : coordination au sein de l'IQSG. 183

2. L'appropriation communautaire d'un domaine d'action national par la coordination des politiques européennes. 184

Sur le terrain, la coordination opérationnelle comme solution ? 185

Cohérence et efficacité : la coordination selon la Commission européenne. 189

DEUXIEME PARTIE. DE L'EUROPEANISATION DU REFERENTIEL A L'INTEGRATION DU SECTEUR DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT. 199

CHAPITRE 3. LA STABILISATION D'UNE REPRESENTATION EUROPEENNE DU PROBLEME DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT 207

Section I. L'instrumentation de l'action publique : la mise en place de standards européens pour la coopération au développement. 209

A. UN CONSENSUS AUTOUR D'UNE VISION EUROPEENNE POUR LE DEVELOPPEMENT. 214

1. Encadrer l'action communautaire.....214

2. Harmoniser les objectifs, faire converger les valeurs au sein de l'Union européenne.217

3. Défendre et affirmer la cohérence européenne pour la coopération au développement.218

B. LA RECHERCHE D'UNE ENTENTE SUR LA FORME : LA VALEUR AJOUTEE DE LA COMMUNAUTE ? 224

1. Un cadre commun de programmation : harmoniser les pratiques européennes. 225

2. La division du travail et la complémentarité : réguler les actions européennes. 229

Section II. La Commission, pilote d'un espace public européen de la coopération au développement ? 235

A. DIALOGUE POLITIQUE ET PARTENARIAT AVEC LES PAYS DU SUD. 237

1. Cotonou et le dialogue politique : de nouvelles pratiques ? 238

2. Un processus d'européanisation à l'extérieur de l'Union européenne ? 243

Renouvellement de méthode : performance, résultats, suivi. 245

Diffusion d'un modèle de construction régionale ?..... 246

B. MULTIPLIER LES PARTENAIRES IMPLIQUES DANS LE PROCESSUS DE PRISE DE DECISION : CREER UN RESEAU DE POLITIQUES PUBLIQUES ? 250

1. L'influence renouvelée des acteurs historiques : les veto players de la coopération au développement.....254

2. La gestion de l'influence : comment passer du rôle de coordinateur à celui de régulateur. 258

CHAPITRE 4. UNE INTEGRATION QUI NE DIT PAS SON NOM : L'HARMONISATION DES POLITIQUES EUROPEENNES DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT. 267

Section I. Vers une harmonisation européenne des modes de penser et de faire le développement ? 269

A. LA FABRIQUE DU COMPROMIS PAR LA COMMISSION. 270

1. Une conception rationalisée du développement.....272

La Communauté européenne comme producteur de normes et standards. 272

Contractualisation, procéduralisation et technicisation : le nouveau triptyque de l'aide communautaire ? 276

2. L'émergence et l'affirmation d'une culture politique apolitique de la coopération au développement.....279

Effets de la culture politique apolitique sur le processus de prise de décision : expertise et compromis.....281

Dépolitisation du développement ?.....283

B. LA MISE EN ŒUVRE, OU LA REAPPARITION DES JEUX DE POUVOIR. 286

1. Politisation des rapports États membres / Communauté européenne. 288

L'efficacité comme témoin ou vecteur d'un changement des rapports de force ? 288

Déplacement de l'objet sur le terrain de la gouvernance et des conflits d'intérêts. 292

2. L'apprentissage et le transfert politique : contre les conflits d'intérêts, pour l'européanisation ?.....295

Quelle acceptation domestique de la politique communautaire de coopération au développement ? 296

Européanisation en douceur ou intégration renforcée : quelle conséquence ? 299

Section II. La coopération au développement comme prétexte pour renouveler les modes de gouvernance. 304

A. LE PROCESSUS D'INTEGRATION REPENSE ? 305

1. Pouvoir et référentiel : quelques assertions théoriques. 306

2. Un processus d'intégration au sens classique ? 309

B. L'UNIFICATION DE LA MISE A L'AGENDA OU NOUVELLE EXPRESSION DE JEUX DE POUVOIR ? 315

1. La maîtrise de l'agenda : une question de leadership. 315

2. L'agenda européen : la persistance d'un mythe politique.....320

CONCLUSION GENERALE.....327

Européanisation et intégration européenne : du soft power *aux* hard effects.....*329*

La mise à l'agenda et la question du changement.....331

Les prémisses d'une nouvelle conception de l'action publique européenne. 332

BIBLIOGRAPHIE.....336

ANNEXES 359

LISTE DES SIGLES.....449

TABLE DES MATIERES 451