

Europe : coopération au développement *versus* politique étrangère

La coopération au développement a constitué jusqu'à maintenant un des aspects essentiels des relations extérieures de l'Europe. Soumise à de vives critiques — largement justifiées — dans les années nonante pour son manque de qualité et d'efficacité, elle pourrait être remise en cause par la conception de la politique étrangère et de sécurité commune prônée dans la Constitution européenne, cette dernière absorbant des ressources afin de financer des actions sécuritaires comme la lutte contre le terrorisme au détriment de l'aide au développement. Ce sera à la nouvelle Commission de tenter de donner à la coopération un profil et une autonomie en accord avec l'ambition européenne de mettre en place une politique étrangère commune. Un défi que le nouveau commissaire belge Louis Michel ne pourra laisser sans réponse.

Jean-Pierre Dubois

Jean-Pierre Dubois est ancien fonctionnaire à la Commission européenne.

Dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé en juin 2004 par les États membres de l'Union, la coopération au développement occupe une place subordonnée par rapport à la politique commerciale et à la politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C.). Cette position reflète-t-elle la réalité actuelle ?

Pendant plus de trente ans, et à partir des années soixante la coopération européenne au développement, combinée avec la politique commerciale commune, a constitué la partie essentielle de l'action extérieure de la Communauté européen-

ne; sans néanmoins tenir lieu de politique étrangère à l'Europe, les politiques bilatérales des États membres demeurant décisives et beaucoup plus visibles. La coopération s'est alors étendue à plus d'une centaine de pays sur la base d'accords bilatéraux et multilatéraux, tout en assurant la gestion de montants financiers de plus en plus conséquents. Cette activité s'est matérialisée du point de vue administratif par l'existence à l'intérieur de la Commission européenne d'une direction générale du développement assurant la négociation et la gestion d'ac-

cords de coopération et d'accords commerciaux avec toutes les zones « en développement » du monde.

LES FAIBLESSES DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

La situation a commencé à changer à la fin des années quatre-vingt sous l'effet d'évolutions de différente nature. L'accroissement non contrôlé des montants financiers, la multiplication des instruments, le manque de ressources humaines compétentes, l'absence de suivi des actions et d'un leadership continu au sein de la Commission dans ce domaine ont alors suscité de nombreuses critiques quant à l'absence de qualité et d'efficacité de l'aide européenne. La Commission en est ainsi venue au point où elle ne sait plus exactement quelles actions elle finance. C'est de cette époque que datent les premières discussions — entamées par l'Allemagne — sur la renationalisation de la politique européenne de coopération.

La coopération au développement européenne n'a, en effet, pas démontré pendant cette période qu'elle a substantiellement aidé les plus pauvres des pays du Sud. C'est durant ces vingt dernières années que certaines agences de développement comme le Programme des Nations unies pour le développement ont mis en évidence l'accroissement considérable de la pauvreté et surtout des inégalités dans le monde, entre régions et pays et à l'intérieur des pays et pas seulement dans les pays du Sud. Beaucoup de pays sont aujourd'hui beaucoup plus pauvres que dans les années quatre-vingt et

nonante, et ceci dans toutes les régions du monde: l'écart entre les 20 % des plus pauvres et les 20 % des plus riches était de 1 à 30 en 1960; il est maintenant de 1 à 80. Des études très officielles montrent que l'ouverture au commerce international a joué un rôle décisif dans l'accroissement des inégalités. Cela a contribué à faire apparaître encore plus dérisoires les « remèdes » administrés par les coopérations au développement. L'Europe — autant que certains États membres — n'a pas été capable de jouer un rôle décisif, par exemple dans la prévention des conflits, l'éradication du sida, la protection de l'environnement et des forêts dans les pays du Sud, même si elle a mené des actions spécifiques de soutien très utiles et même souvent irremplaçables dans ces domaines et dans d'autres.

Parallèlement, la Commission n'a pas vraiment réussi à coordonner, de manière efficace pour les pays les plus pauvres, aide au développement et avantages commerciaux. L'Europe a bien mis en place les préférences commerciales et des mécanismes favorisant l'exportation de certains produits du Sud vers les marchés européens, jusqu'à l'initiative « Tout sauf les armes » par laquelle l'Europe a ouvert entièrement son marché aux exportations des pays les moins avancés. Mais la libéralisation croissante et continue des échanges qui affecte l'Europe dans ses rapports avec les pays les plus pauvres a eu pour effet de supprimer les dernières préférences spécifiquement réservées à ces pays; l'Europe ne peut aider les plus pauvres sans aider en même temps les plus riches: ce sont ainsi l'Australie, le

Brésil et la Thaïlande qui attaquent aujourd'hui l'organisation européenne du marché du sucre avec pour résultat la baisse des prix garantis aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.) exportateurs de sucre vers l'Europe. Ce sont ces mêmes pays qui profiteront les premiers de la suppression des subventions agricoles européennes à l'exportation et non les plus défavorisés.

La Communauté n'a d'ailleurs jamais cherché à cacher que les autres données déterminant la place de tout pays dans les échanges mondiaux lui ont toujours échappé, qu'il s'agisse de la stratégie des entreprises transnationales, des prix des produits de base, des mouvements de capitaux, des transferts financiers ou technologiques. Elle n'a donc pas directement tenu compte du contexte économique mondial qui prédétermine largement le développement des pays du Sud aussi bien que l'efficacité des instruments de la coopération au développement. L'Europe demeure malgré tout, en dépit de ces critiques, le seul ensemble au monde qui ait tenté de combiner aide au développement et concessions commerciales avec pratiquement tous les pays du Sud sur la base d'accords de partenariat.

OPTIONS TROP LIBÉRALES

D'autre part les options très libérales sur le plan économique de la Commission européenne et des États membres — car, dans le domaine des relations extérieures dont la coopération au développement fait partie, la Commission ne peut faire que ce que les États membres veulent bien lui

concéder — ont amené à donner de plus en plus d'importance aux pays émergents soit à l'est de l'Europe, soit surtout à l'Asie et de moins en moins aux pays les plus pauvres. Ces derniers doivent faire des efforts afin de « s'insérer harmonieusement » dans l'économie mondiale et ne constituent plus une priorité pour l'Union. Dans ce contexte, l'aide au développement apparaît comme une compensation concédée à ces pays pour prix de leur insertion dans l'économie mondiale et non comme un instrument de développement. C'est le cas des pays A.C.P. dont le régime commercial préférentiel va être remplacé par des zones de libre-échange, l'aide étant d'abord destinée à compenser les effets négatifs de la libéralisation commerciale.

Parallèlement, les options européennes dans le domaine de l'appui aux réformes économiques ont en fait constitué un alignement sur les politiques menées par les institutions de Bretton - Woods (I.B.W.) en particulier le Fonds monétaire international (F.M.I.). Ces politiques impliquent que le développement des pays du Sud doit être recherché essentiellement par adaptation aux conditions extérieures à ces pays (celles-ci étant considérées comme intangibles) de manière indépendante des rapports de force mondiaux, sur la base du consensus dit de Washington : stabilisation-privatisation-libéralisation. Cela signifie : réduction des déficits budgétaires, faibles politiques de redistribution, ouverture commerciale par abaissement des droits de douane, affaiblissement du rôle des États, et limitation de la charge fiscale. Même si ce consensus a pu évoluer, il est demeuré la base sur laquelle

le la Commission européenne et tous les États membres ont mené leur appui aux politiques macroéconomiques des pays pauvres. La Commission, malgré quelques inflexions sociales, n'a eu ni les moyens ni la volonté de développer des politiques alternatives : « Dans le rôle de prescripteur qu'elles se sont attribuées sur le terrain, dans les pays en développement, les I.B.W. (F.M.I. en tête) continuent à imposer un modèle libéral qui laisse toujours peu de place aux interventions de l'État, malgré les limites aujourd'hui admises de l'efficacité des seules forces du marché. Sur ce point, peu de progrès ont été accomplis » (Cling et Roubaud, *La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté: tout changer pour que tout reste pareil?*, 2002). Les effets dévastateurs et l'échec de ces politiques de « réforme » ont été bien documentés par Joseph E. Stiglitz dans son livre *La grande désillusion*.

En réalité, l'Europe n'a pas eu les moyens de remplacer l'ancien « pacte colonial » par un nouveau type de relations avec les pays en développement même si, dans de nombreux domaines, la position européenne est plus progressiste que les positions de pays comme les États-Unis, par exemple dans la lutte contre le sida, le remboursement de la dette, les questions culturelles ou la protection de l'environnement. Cela explique que les évaluations de la fin des années nonante aient été particulièrement sévères pour la coopération au développement européenne. Les coopérations bilatérales des États membres n'ont probablement pas fait beaucoup mieux, mais la coopération européenne avait valeur d'exemple, elle

était plus visible et plus vulnérable à la critique d'O.N.G. et de certains États membres satisfaits de mettre la Commission sur la défensive et de détourner ainsi l'attention de leurs propres insuffisances.

L'AVÈNEMENT DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

Les échecs de la coopération européenne n'ont pas favorisé son évolution future. Les États membres y ont vu un excellent prétexte à une refonte du système et à une reprise en main. Celle-ci s'est traduite dans le traité de Maastricht (1991) par l'officialisation de la politique communautaire de développement avec pour objectif « l'éradication de la pauvreté » et « l'insertion harmonieuse dans l'économie mondiale » et l'introduction pour la première fois de la « politique étrangère et de sécurité commune ». La création de la P.E.S.C. a permis l'irruption de l'intergouvernemental dans le communautaire avec le risque de remettre en cause l'autonomie relative de la coopération européenne au développement. C'était d'ailleurs la seule voie possible pour introduire les prémices d'une politique étrangère commune en évitant une construction de type fédéral, ce qu'aucun État membre n'aurait accepté.

En même temps, la conditionnalité politique fait son apparition officielle, s'ajoutant à la conditionnalité économique déjà existante. L'aide devient de plus en plus conditionnée, donc différenciée selon les pays, « sélective » selon l'expression consacrée. L'aide servira davantage que par le passé à rétribuer soit le respect de la

mise en œuvre des réformes économiques (ajustement structurel), soit le respect des conditions politiques (démocratie et bonne gouvernance, essentiellement financière), toutes conditions définies par l'Europe et très influencées par l'approche américaine des relations extérieures.

LA COOPÉRATION EUROPÉENNE AU DÉVELOPPEMENT SUBORDONNÉE

La coopération européenne au développement apparaît ainsi non plus comme l'action extérieure de l'Europe la plus significative, mais comme un aspect parmi d'autres des relations de l'Europe avec les pays tiers, la préférence étant dorénavant donnée à des régions jugées plus importantes économiquement ou politiquement ou en raison de nouveaux « périls ». Ceci se manifeste naturellement dans le rapport Solana confirmé par le Conseil européen de décembre 2003 et surtout par la Constitution européenne de juin 2004. Celle-ci présente trois innovations dont on peut être surpris qu'elles aient pu être adoptées et qui consacrent la prééminence de l'intergouvernemental sur le communautaire tout en constituant paradoxalement une tentative sérieuse de doter une politique étrangère européenne de moyens en imbriquant étroitement Conseil et Commission. La première est la création de la fonction de ministre des Affaires étrangères qui sera à la fois vice-président de la Commission en charge des relations extérieures et haut représentant du Conseil pour la politique étrangère et de sécurité; il présidera le Conseil européen des affaires étrangères. La

deuxième est la mise en place d'un service européen pour l'action extérieure constitué des services extérieurs actuels de la Commission (Aidco) avec des fonctionnaires du Conseil et placé sous l'autorité du ministre. Enfin, un service diplomatique européen sera organisé regroupant des fonctionnaires de la Commission, du Conseil et des services diplomatiques des États membres également sous l'autorité du ministre.

Il est clair que, dans ce schéma, c'est la politique étrangère qui a une prééminence écrasante (avec la politique de défense et la politique commerciale) sur l'aide au développement, ce qui se manifeste par exemple par la suppression du Conseil « Développement ». Le texte de la Constitution précise d'ailleurs que « la politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est menée dans le cadre des principes et des objectifs de l'action extérieure de l'Union ». Celle-ci conserve comme objectif principal l'éradication de la pauvreté.

Cette évolution est en grande partie le résultat d'une impulsion donnée à partir du traité de Maastricht essentiellement par le Royaume-Uni, l'objectif britannique étant d'éviter à tout prix que la Commission soit capable d'exercer un leadership contraire à ses intérêts. Afin d'y parvenir, cet État membre a utilisé différents moyens qui ne relèvent pas de la conspiration, mais plutôt d'un grand professionnalisme dans l'action diplomatique ainsi que d'une stratégie dotée d'une continuité certaine: une bonne capacité d'anticipation dans tous les

domaines des relations extérieures, des lignes directrices très précises à l'usage de ses fonctionnaires, une politique du personnel habile à placer des Britanniques à des postes considérés comme clés dans la Commission, et des fonctionnaires britanniques détachés dans ses différents services. Cette politique tranche avec celles de pays comme l'Allemagne ou la France qui n'ont plus mené depuis des années une action d'influence institutionnelle sérieuse à l'intérieur de la Commission dans ce domaine.

On retrouve cet esprit dans le document Solana, texte très défensif qui évite toute prise de position sur les inégalités mondiales et le rôle de la coopération au développement, tout en consacrant le multilatéralisme, le rattachement à l'Otan et le partenariat avec les États-Unis comme principes de base à l'usage de l'Europe. Il n'est pas évident que le recours à la force soit au centre de la stratégie de défense européenne ne serait-ce que parce que l'Europe n'en a pas les moyens.

La coopération au développement, si elle perd son autonomie, n'en est pas morte pour autant et la politique de défense ne va pas la remplacer. L'Europe continuera à financer des projets de développement ou à négocier des conventions internationales. Les actions mises en place depuis trente ans, et qui constituent un bel exemple de multilatéralisme — quoi qu'imparfait —, seront poursuivies.

RISQUE D'INCOHÉRENCE ET ABSENCE DE RÉFLEXION STRATÉGIQUE

Mais la coopération au développement européenne devra œuvrer dans des conditions difficiles. Encore pervertie par la culture du déboursement, séparée de l'aide humanitaire, en manque d'autonomie par rapport à la Banque mondiale sur laquelle elle s'appuie pour toutes les questions macroéconomiques et qui joue le rôle de leader peu contesté, elle devra en outre faire face à une nouvelle réorganisation des services extérieurs de la Commission.

Les bouleversements intervenus depuis six ans dans ces services ont créé une désorganisation considérable et visiblement non maîtrisée avec une réelle perte de ressources humaines qui ne peut avoir que des effets négatifs sur la qualité des actions financées. À mesure que l'influence des États membres se fera sentir dans les services extérieurs, en conséquence de la réforme introduite par la Constitution européenne, les risques d'incohérence grandiront; d'autant plus que les moyens financiers de la coopération au développement seront dorénavant utilisés, encore davantage que par le passé, pour financer des actions de politique étrangère: échange de renseignements, lutte contre le terrorisme, réformes de la sécurité, opérations de maintien de la paix, opérations de désarmement en commun... Le fait de considérer comme Javier Solana que « désormais sécurité intérieure et sécurité extérieure sont indissolublement liées... C'est donc à l'étranger que se situera la

première ligne de défense » est une assertion dangereuse autant qu'imprudente qui peut amener à confondre lutte contre le terrorisme et coopération au développement et à détourner des fonds vers des objectifs sécuritaires auxquels ils ne sont pas politiquement destinés.

Actuellement, la Commission européenne n'a pas les moyens d'affirmer le rôle de la coopération européenne au développement dans les relations extérieures très incertaines de l'Union, alors que celle-ci et les coopérations des États membres représentent ensemble plus de 50 % de l'aide publique au développement mondiale; et ni le document Solana ni la Constitution européenne ne fournissent d'éléments concrets révélant une spécificité européenne dans ce domaine.

C'est le signe qu'il manque une réflexion stratégique sur la nature et la place de la coopération au développement dans l'action extérieure de l'Union, réflexion qui définisse les conditions d'une certaine autonomie, y compris par rapport à une institution comme la Banque mondiale, et qui soit en phase avec les velléités de l'Union d'impulser une politique étrangère européenne qui se distingue — autant que nécessaire — de la politique américaine. C'est à la Commission de le faire; pour le moment, elle n'a pas renouvelé l'analyse et le document Solana augure mal de l'avenir. Cela en vaudrait cependant la peine pour une institution qui dépense près de trois milliards d'euros par an dans ses relations extérieures. ■

Aout 2004