



LES CAHIERS EUROPEENS DE SCIENCES PO.

> N° 05/2002

La réforme de la gestion de l'aide extérieure de l'Union Européenne

> Roland Pierre Sourd



SciencesPo.

Centre d'études européennes

Les Cahiers européens de Sciences Po.

n° 05/2002

ROLAND PIERRE SOURD

La réforme de la gestion de l'aide extérieure de l'Union Européenne

Roland Pierre Sourd, Cycle supérieur d'études européennes 2001-2002, IEP de Paris

Citation : Roland Pierre Sourd (2002), "La réforme de la gestion de l'aide extérieure de l'Union Européenne", *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 05.

Roland Pierre Sourd
Mémoire de validation du Cycle supérieur d'Etudes européennes
2001-2002
Institut d'Etudes Politiques de Paris

**

Les débats sur la "capacité internationale" de l'Union européenne se focalisent pour l'essentiel sur la Politique Etrangère et de Sécurité Commune et aboutissent le plus souvent à reprendre la formule de Mark Eyskens selon laquelle l'Union est un géant économique mais un nain politique. Mais si on écarte la notion de politique étrangère, dénuée de toute valeur juridique, pour s'attacher aux relations extérieures de l'Union européenne, beaucoup plus effectives, il s'avère que sa capacité internationale peut apparaître toute différente. L'Union européenne demeure à ce jour, dans le contexte de l'après guerre froide et de la globalisation, une puissance civile qui n'entretient presque exclusivement que des relations économiques avec les pays tiers. La stratégie de tout acteur international, sauf à être abstraite et volontariste, doit se fonder tant sur l'analyse de sa nature et que sur celle de la scène internationale. La globalisation, si elle n'écarte pas, loin s'en faut, la guerre comme mode de régulation des rapports entre les Etats, lui substitue pour l'essentiel ce que les Anglo-saxons qualifient de "soft security", l'utilisation des outils économiques à des fins politiques.

Les relations économiques extérieures de l'Union européenne se déclinent en deux politiques largement interférentes, la politique commerciale commune et la politique de coopération au développement. L'Union entretient, sur la base de ces deux politiques, des relations commerciales avec les pays du monde entier et contractuelles avec la plupart des pays du Sud. L'Europe, ici comprise comme l'addition de la Communauté et de ses Etats membres, fournit à ce jour plus de 55% de l'aide publique mondiale au développement.

Depuis la fin du monde bipolaire et le ralliement quasi unanime des pays à économie d'Etat aux dogmes du pluralisme et de l'économie de marché, les intérêts d'une telle contribution à l'exercice de la solidarité internationale se sont multipliés. La décennie 90 a en effet permis à l'Union européenne de procéder à un redéploiement significatif de son action extérieure, celle ci embrasse désormais l'ensemble du monde en développement et touche à tous les secteurs. L'Union européenne, présente dans le monde entier, tente à présent "de faire sens"¹ et de pourvoir son aide au développement d'une nouvelle conditionnalité politique.

¹ Selon la distinction entre sens et puissance de Zaki Laïdi, citée par Olivier Catanéo, "Quelles ambitions pour la politique commerciale de l'Union européenne" - *Les notes de l'IFRI* - mars 2002. Selon Olivier Catanéo, "le sens fait référence à une idéologie à vocation universelle, justificatrice du comportement politique interne et d'un interventionnisme mondial tous azimuts".

L'union veut apparaître, selon les termes du Commissaire européen chargé du commerce, comme un "instrument de régulation et de maîtrise de la mondialisation"².

Pourtant force est de constater que l'influence et l'impact du fournisseur le plus généreux d'aide au développement restent bien en deçà de son potentiel, tant en termes politiques qu'économiques. L'action européenne a perdu progressivement de sa légitimité et de sa crédibilité, la Commission n'étant pas parvenue à faire un usage cohérent et efficace de tous les instruments mis à sa disposition. Les dysfonctionnements sont nombreux: l'aide européenne souffre d'une lenteur excessive dans sa mise en œuvre, d'une faiblesse dans l'établissement des priorités et des stratégies et d'une fragmentation de son cadre institutionnel.

Depuis la démission de la Commission Santer, la réforme de la Commission domine l'agenda politique européen. L'un des mandats essentiels du président Romano Prodi est de moderniser la culture, l'organisation et la gestion de l'institution gardienne des traités et moteur de l'intégration. En mars 2000, le Livre blanc sur la réforme de la Commission³ amorce une vague de réformes internes visant à revoir profondément le processus d'établissement des priorités et d'allocation des ressources, la politique en matière de ressources humaines et la gestion financière. Au sein de ce vaste objectif une importance première est accordée à la gestion de l'aide extérieure au point que le Commissaire européen en charge du développement Poul Nielson s'exprime en public en ces termes: *"La réforme est importante pour la Commission tout entière. Mais pour l'action extérieure, c'est une question de vie ou de mort"*⁴. La Commission a entamé à partir de la publication d'une Communication le 16 mai 2000 concernant la gestion de l'aide extérieure une vaste réforme non encore achevée à ce jour. Ses objectifs sont de réduire le temps nécessaire à la mise en œuvre des projets approuvés, d'améliorer la qualité de leur gestion et de renforcer leur impact. Christopher Patten, Commissaire aux relations extérieures présente ainsi au Parlement européen la nécessité de cette réforme: *"En dépit d'améliorations récentes, les faiblesses de nos structures actuelles sont bien connues et elles ont des conséquences particulièrement dommageables pour l'image de l'Union sur le plan international. La mise à disposition effective de l'assistance est une condition cruciale pour la crédibilité de notre politique étrangère et de sécurité commune."*⁵

Après une analyse des causes essentielles de ces nombreux dysfonctionnements de l'aide européenne, nous examinerons l'économie de cette réforme pour en souligner les limites.

**

² Pascal Lamy "Europe, labo d'une globalisation maîtrisée", Le soir, 7 septembre 2001.

³ COM (2000) 200.

⁴ Discours prononcé devant la Société pour le développement international, Amsterdam, le 27 mars 2000.

I. La nécessité d'un renouveau de la gestion de l'aide extérieure de l'Union européenne.

Rares sont ceux qui nient l'urgence qu'il y a à réformer la manière dont l'Union européenne gère ses abondantes ressources d'aide. Celles-ci ont considérablement augmenté depuis le Traité de Rome sans que la Communauté sache s'y adapter. L'aide a perdu dans ce développement tant quantitatif que qualitatif son unité de conception, d'action et de structure.

Un développement exponentiel.

La Communauté a connu depuis son origine une croissance continue de ses relations avec les pays en développement, et ainsi un développement exponentiel de son aide extérieure. L'analyse de cette relation entre l'intégration européenne et les pays du sud suggère de distinguer trois périodes⁶, celle de la fin des empires coloniaux, celle de l'affirmation d'un modèle original de relations Nord-Sud et enfin celle de la globalisation et de l'ambition européenne de se doter d'une véritable capacité internationale, de devenir "un instrument de régulation et de maîtrise de la mondialisation".

L'implication originelle de la Communauté européenne dans le "développement" provient de sa compétence exclusive en matière commerciale et de la nécessité de préserver les intérêts coloniaux de certains Etats membres fondateurs et en particulier ceux de la France en Afrique subsaharienne. L'approche initiale de la Communauté est largement guidée par l'idéologie et les priorités politiques de la France, alors pilier de l'intégration communautaire tout autant que principale puissance coloniale. Le principe des accords d'association traduit largement le concept français "d'Eurafrique", selon lequel les destinées des deux continents sont indissociables.

Mais les pressions des mouvements anti-impérialistes et panafricains vont rapidement susciter un premier élan de la politique communautaire. Le contexte politique des années 60 et 70 impose de se démarquer radicalement des liens coloniaux originaires et implique une redéfinition des accords d'association. Un modèle abouti, original et longtemps exemplaire de coopération Nord/Sud va alors se développer au fil des conventions de Lomé successives. Ce modèle se caractérise par l'égalité des partenaires et la nature contractuelle des engagements, par des institutions conjointes chargées de la gestion du partenariat, par la neutralité politique et la non-ingérence dans les affaires intérieures des partenaires, par la prévisibilité et longtemps l'automatisme de l'aide, et enfin par une approche globale intégrant commerce et aide au développement.

⁵ Lettre adressée le 30 mars 2000 aux commissions du Parlement européen compétentes pour obtention d'un accord informel avant publication de la communication du 16 mai 2000.

⁶ Voir "development cooperation: the EC in North/South relations" *The European Union as a global actor*, Charlotte Bretherton & John Vogler, pages 109 à 137.

Mais aussi innovante soit-elle, cette relation privilégiée fut impuissante à éviter la marginalisation des économies du Sud. Les années 90 sont marquées par une crise de toute l'aide au développement, la question de son bien-fondé et de son efficacité apparaissant avec force dans les débats. La médiocrité des performances économiques de pays ayant reçu d'importants flux d'aide depuis plusieurs décennies remet en question l'efficacité de cette assistance financière comme moteur de croissance et plus largement de développement. Les acteurs de la scène internationale s'interrogent alors sur la nécessité de définir de nouvelles modalités d'assistance. Le système de Lomé n'échappe pas à cette remise en question. Les bouleversements intervenus dans l'environnement international au cours de cette décennie vont également conduire au renouveau de la politique communautaire en la matière. La chute du mur de Berlin et la faillite du monde communiste voient disparaître l'affrontement entre les deux blocs qui structurait largement les pays en développement, leurs économies et leurs relations avec les pays industrialisés. Ce contexte va permettre à l'Union européenne de procéder à un tournant décisif de son rôle sur la scène internationale. La politique communautaire de coopération au développement se détache de l'Afrique pour s'ouvrir au monde et devient un instrument majeur de projection et d'influence⁷. Le nouvel accord de Cotonou signé avec le groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique procède à la fin du système pyramidal de préférences. L'union applique désormais dans toutes les régions du monde une politique de "co-régionalisme libre-échangiste"⁸, en phase avec les principes de l'OMC et susceptible de renforcer son rôle dans la régulation institutionnelle de l'économie mondiale. L'aide financière, si elle se veut l'assistance nécessaire à l'intégration des pays en développement dans l'économie internationale apparaît de plus en plus comme l'instrument de la mise en scène de l'Union européenne sur la scène internationale. Ainsi le corégionalisme va projeter l'idée selon laquelle l'intégration régionale est une réponse à la mondialisation, une étape nécessaire dans les rapports entre l'Etat et les marchés internationaux. Les projets européens vont également imposer le nécessité d'un développement durable, un développement économique intégrant pleinement les dimensions sociales et environnementales. Enfin les différents accords de coopération au développement vont tenter d'imposer, par l'affirmation d'une nouvelle conditionnalité politique, les principes fondamentaux des droits de l'homme et de la démocratie. Cette pratique de la conditionnalité politique permet d'établir un pont entre les matières communautaires et le processus intergouvernemental de la PESC. Ces sanctions offrent une certaine "substance" à la PESC en ne la réduisant plus à une diplomatie "verbale". La politique de coopération au développement a ainsi changé de nature, elle se veut désormais l'outil par lequel l'Union imposera au monde sa présence économique et politique.

⁷ Voir Olivier Catanéo, "Quelles ambitions pour la politique commerciale de l'Union européenne", *Les notes de l'IFRI La Stratégie d'influence de l'Union européenne*

⁸ Franck Petiteville, "La Coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation", *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 51, n°3, juin 2001, p. 431-458.

Une fragmentation incrémentale

L'inflation des programmes communautaires, motivée par l'ambition de s'élever au rang d'acteur global des relations internationales, a multiplié entre 1986 et 1998 l'aide au développement allouée aux pays du Sud par trois, passant de 2553 à 8614 millions d'euro. La Communauté européenne est devenue le cinquième donateur d'aide publique au développement. L'importance de cette participation à l'exercice de la solidarité internationale confrontée aux évolutions de la scène internationale conduit tous les observateurs à conclure que l'influence et l'impact de l'Union européenne en tant qu'acteur mondial mais aussi en tant qu'agence de développement sont bien en deçà de son potentiel. La valeur ajoutée de l'aide européenne reste floue, le bilan de 25 années de préférences commerciales concédées aux Etats ACP est celui d'un échec (la part de leurs exportations sur le marché européen n'ayant cessé de décroître, passant de 6.7% en 1976 à 3% en 1998). Un fossé de plus en plus grand sépare les ambitions des politiques de leur mise en œuvre sur le terrain. L'une des sources de ce décalage réside dans le fait que le formidable essor de ces dix dernières années ne s'est pas accompagné des nécessaires adaptations des stratégies, de la structure organisationnelle et des instruments. Comme dans d'autres champs d'action communautaire, la Commission a ainsi vécu une transition existentielle: du moteur de l'intégration communautaire elle est devenue un gestionnaire de fonds considérables.

Le premier obstacle à une gestion efficace de tous ces fonds fut le décalage entre ces responsabilités et ces enjeux toujours plus élevés et les ressources de gestion mises à la disposition des services de la Commission. Les observateurs soulignent souvent la faiblesse quantitative mais aussi qualitative du personnel, rendue inéluctable par l'absence de politique globale du personnel. C'est une des premières difficultés identifiées par la communication concernant la réforme de la gestion de l'aide extérieure⁹, "Le rythme de croissance de l'aide extérieure de la Communauté a été plus rapide que celui des changements administratifs". A titre de comparaison, la Commission souligne dans ce document qu'elle ne dispose que de 2,9 fonctionnaires pour gérer 10 millions d'euro quand la Banque mondiale y consacre 9 de ses agents. Autres chiffres significatifs cités par la Commission, le volume des aides allouées a été multiplié en 10 ans par un facteur de 2,8 alors que les effectifs n'ont augmenté que de 1,8. La Commission évalue ainsi le déficit actuel de personnel à 1300 fonctionnaires. Le manque chronique de capacité de gestion et de ressources allouées dans la partie administrative du budget communautaire a entraîné le recours à divers procédés de gestion financés par les crédits opérationnels. Cette pratique, autorisée par l'autorité budgétaire, et dénommée STAP "Support technique et administratif aux programmes", a permis à la Commission de palier ses faiblesses en confiant la gestion de certains de ses programmes à des "Bureaux d'assistance technique" BAT. Cette sous-traitance s'est considérablement développée dans les années 90, la

⁹ 16 mai 2000.

gestion de l'aide extérieure absorbant 90% des dépenses totales de sous-traitance de la Communauté. L'évolution de cette pratique appelle plusieurs observations. Ces délégations de gestion de programmes se sont faites sans cadre clair et cohérent, occasionnant, outre un manque de transparence vis à vis de l'autorité budgétaire, des cas d'irrégularité et de mauvaise gestion financière. Une telle prolifération des bureaux extérieurs à la Commission n'a pas permis à ses services d'assurer un contrôle rigoureux de l'utilisation des fonds. Ce procédé ne manquait pas de présenter d'autres inconvénients. Le premier, souvent cité par les fonctionnaires communautaires, est que l'expertise et l'expérience de la mise en œuvre des projets et de la gestion des fonds sont acquises par des éléments extérieurs, ce qui réduit d'autant la capacité décisionnelle de la Commission. Ensuite la nécessité de ne pas conférer à ces BAT de réel pouvoir de décision, de "prérogatives de puissance communautaire" a conduit à instaurer des procédures laborieuses, dévoreuses de temps pour les directions générales mais aussi paralysantes pour les BAT au dépend de leur efficacité sur le terrain. La dernière limite à cette solution est son coût très important. Toutes ces limites ont été à de nombreuses reprises soulignées tant par le Parlement européen, par la Cour des Comptes que par l'Inspection générale des services¹⁰.

Au-delà de ce manque de capacité, des causes plus profondes n'ont pas permis à l'Union européenne de s'affirmer comme un acteur global et un donateur crédible. La première réside dans la faiblesse dans l'établissement des priorités et des stratégies communautaires. Cette faiblesse n'a pas permis à l'Union de tirer tout le parti de ses instruments. Les observateurs qualifient tour à tour la politique communautaire de "réactive", certains la résumant même à un "agglomérat de projets hétéroclites". Des observateurs expliquent cette tendance par une volonté européenne systématique d'être présente financièrement sur tous les fronts faute de pouvoir l'être politiquement en raison de ses compétences réduites en la matière. La Commission n'a pas su définir de véritable stratégie, préférant répondre aux nombreuses sollicitations dont elle était l'objet. Un membre du Cabinet de Poul Nielson¹¹ confirme cette analyse en soulignant que "*Le critère de performance, c'est l'engagement, ce n'est ni le paiement ni le bon déroulement d'un projet ni l'impact du projet, et encore moins l'impact de la stratégie vis-à-vis de la région*". L'absence de ligne d'action déterminée a conduit à multiplier les instruments, les bases juridiques et les lignes budgétaires. On peut ainsi compter dans le budget communautaire quelques 70 lignes budgétaires et environ 87 règlements consacrés à la politique de coopération au développement. Leur nombre est devenu tel qu'il est aujourd'hui difficile d'en dégager une unité de conception et d'action, l'Union européenne ne pouvant à l'occasion de ses rapports annuels ne donner qu'une évaluation approximative des fonds alloués à ce titre. Cette multiplicité est source de lourdeurs bureaucratiques et d'allongement de délais. Plusieurs rapports de la Cour des Comptes et du Parlement européen ont conduit à des réformes ponctuelles mais celles-ci visaient essentiellement à accroître les mécanismes de contrôle au lieu de renforcer les capacités administratives, ce

¹⁰ Rapports annuels de la Cour des comptes 1997 et 1998, Inspection sur "*le recours des services de la Commission aux BAT*" IGS, 4 février 1998.

¹¹ Interrogé et cité par Franck Petiteville "*La coopération économique de l'Union européenne, entre globalisation et politisation*", *Revue française de Sciences Politiques*, vol. 51, n°3, juin 2001.

qui a renforcé la centralisation et la culture des "visas", allongeant encore les délais de fourniture de l'aide. Ces contrôles se concentraient sur le respect des procédures internes et peu sur la qualité de l'aide et de son impact au niveau local. La Communauté n'a pas su utiliser l'évaluation comme un instrument stratégique d'amélioration de l'aide. La bureaucratisation a rendu les politiques communautaires dépendantes de la logique de leurs instruments plutôt que d'objectifs clairement définis. Les délégations de la Commission dans le monde considéraient ainsi "Bruxelles" comme le principal obstacle à une mise en œuvre efficace sur le terrain, elles dénoncent en effet depuis longtemps cette tendance à définir des politiques sans tenir compte des modalités de mise en œuvre et des contraintes de capacités, les fonctionnaires déplorent cette volonté "obsessionnelle" de dépenser de l'argent et l'absence de système de gestion axé sur l'obtention de résultats sur l'évaluation stratégique.¹²

Ces tendances ont été encore renforcées par la fragmentation du cadre institutionnel. Les différents services chargés des relations extérieures se sont multipliés jusqu'à ce que s'évanouisse l'unité de conception et d'action qui caractérisait la politique communautaire des années 70. Alors qu'elles n'étaient que deux en 1980 elles sont aujourd'hui au nombre de quatre, DG Relations extérieures, DG Développement, DG Commerce et DG Elargissement. Chacune étant jusqu'alors en charge d'une zone géographique et ainsi indépendantes les unes des autres, chacune a développé sa propre culture. Des écarts considérables se sont creusés entre les différents accords régionaux accentuant encore la prolifération des instruments et des procédures. A titre d'exemple le nombre de procédures de passations de marchés était jusqu'il y a peu au nombre de 80.

Ainsi l'aide extérieure gérée par la Commission s'est considérablement développée, tant en terme de volume que d'enjeu politique, sans que les ajustements nécessaires à sa bonne gestion ne soient assurés.

**

¹² Membres de délégations de la CE interrogés par nos soins à Paris, lors des Rencontres Françaises du Multilatéral, organisées par le Ministère des Affaires Etrangères.

II. L'ambition d'une réforme.

Toutes ces dérives ont jeté un discrédit certain sur l'aide extérieure de l'Union européenne. Une réorientation s'imposait pour tenter d'élever enfin l'Union à la hauteur de ses engagements, celle d'un donateur crédible et d'un acteur plus influent.

Des instruments rationalisés au service d'une stratégie.

Les Etats membres et la Commission ont pris conscience de cette nécessité et ont entrepris, en novembre 2000, à l'initiative de la présidence française, de jeter les nouveaux fondements de la politique européenne de développement. Dans son discours prononcé devant la Société pour le Développement International à Amsterdam, Poul Nielson exprime la nécessité d'une politique de développement plus clairement définie, la nécessité de clarifier les objectifs fondamentaux, d'identifier ses "métiers de base" et d'évaluer sa valeur ajoutée potentielle. Une charte de l'action européenne est adoptée par une déclaration commune du Conseil et de la Commission lors du Conseil développement du 10 novembre 2000. L'Union, consciente de ne pouvoir être efficace en luttant sur tous les fronts fait le choix de concentrer son aide au développement sur six domaines prioritaires, et de rechercher pour le reste une meilleure coordination et une complémentarité accrue avec les Etats membres et les autres donateurs internationaux. Ces six domaines prioritaires sont: Le lien entre le commerce et le développement, le soutien à l'intégration et à la coopération régionale, le soutien aux politiques macroéconomiques et la promotion de l'accès équitable aux services sociaux, les transports, la sécurité alimentaire et le développement rural durable, et enfin le renforcement des capacités institutionnelles. La réforme entamée de la gestion de l'aide extérieure doit permettre de mettre en œuvre cette déclaration de politique générale. Le plan d'action envisagé par cette réforme repose sur un renforcement de la programmation de l'aide et une simplification des instruments.

En effet pour devenir un acteur mondial cohérent la Commission se devait de changer la manière dont elle définit ses priorités, dont elle attribue des ressources, et dont elle formule ses politiques par pays ou région. La "programmation" comprend à la fois ce processus politique de définition des stratégies générales et leur traduction dans des programmes concrets. Le nouveau système renforce considérablement cet exercice en le rendant pluriannuel. L'Union européenne commencera par définir ses priorités dans des "cadres stratégiques", la programmation s'attachera à produire sur cette base le "policy mix" le plus adéquat en intégrant les instruments de l'aide extérieure aux autres actions communautaires extérieures, PESC et Commerce. Les cadres stratégiques serviront de référence à la définition des projets communautaires pour une durée de cinq ans. Ils permettront une meilleure définition des objectifs en se basant sur l'agenda politique du bénéficiaire, sur sa situation économique et sociale, mais aussi sur un bilan des précédents projets communautaires. Les documents stratégiques s'attacheront également à analyser les politiques bilatérales des Etats membres et des autres donateurs internationaux afin de développer une plus grande complémentarité. L'exercice aboutira à la rédaction du programme indicatif national ou régional

(PIN/PIR), ces programmes définiront les grandes orientations des projets devant être mis en œuvre par les délégations de la Communauté dans les pays bénéficiaires.

La Commission a par ailleurs entamé une rationalisation et une simplification de ses instruments et procédures dévoreuses de temps et d'énergie. Elle souhaite par exemple limiter l'exercice de la Comitologie à cette phase de la programmation. Il convient en effet de souligner que cet exercice, comme dans bien d'autres champs d'action communautaire, faisait des ravages dans le domaine de la gestion de l'aide extérieure. Il existait jusqu'à ce jour autant de comités que de bases juridiques, soit une cinquantaine. Les réunions de ces comités ont considérablement alourdi la gestion courante de l'aide communautaire. Les Etats membres avaient lors de ces comités deux préoccupations, peu en rapport avec l'efficacité de l'action européenne. La première était d'éviter à tout prix que la Commission, trop souvent comprise comme un seizième Etat membre, ne vienne empiéter sur leurs "prés carrés" respectifs. La seconde était de s'assurer des retombées nationales de la mise en œuvre des projets communautaires, en terme de contrats d'assistance et d'expertise. Il nous semble à cet égard significatif que la seule étude menée depuis plusieurs années à la Direction Générale de la Coopération internationale et du développement du Ministère des Affaires Etrangères sur un programme communautaire ait pour objet l'implication des opérateurs français dans le processus de Barcelone. La Commission souhaite à présent que l'exercice de la comitologie se limite à la phase de la programmation et non plus à celle des projets. En parallèle la Commission européenne renforce considérablement ses effectifs dans les délégations, et ambitionne de développer un dialogue beaucoup plus régulier avec les services de coopération des pays membres.

L'accord de Cotonou, en date du 23 juin 2000, est le premier partenariat régional à avoir mis en œuvre cette rationalisation des instruments. Jusqu'alors les ressources allouées aux Etats ACP étaient divisées en pas moins de 10 instruments, chacun fonctionnant selon sa propre logique, ses propres procédures et sa propre méthode de programmation. A présent, la totalité des ressources ne seront acheminés que par deux instruments, obéissant au cadre stratégique défini par la programmation: l'enveloppe pour le développement à long terme, représentant les dons gérés par la Commission et la facilité d'investissement permettant à la Banque Européenne d'Investissement de financer le secteur privé. L'intérêt d'une telle simplification est de ne plus bloquer de ressources dans un but spécifique mais de permettre leur flexibilité et leur redéploiement selon les besoins. Les efforts de la Commission en ce sens sont réels, elle a ainsi ramené le nombre de procédure de passations de marchés de plus de 80 à 8.

Une nouvelle répartition des compétences

L'autre dimension essentielle de la réforme de la gestion de l'aide extérieure est de confier à une nouvelle structure, l'Office de Coopération Europaid, toute une partie du cycle de projet, en conservant aux Directions générales le soin de la programmation. Le cycle du projet dans la gestion d'un programme de coopération communautaire comprend six étapes: la programmation, l'identification des projets éligibles dans ce cadre, l'étude de leur faisabilité, la décision financière, leur exécution et enfin l'évaluation de leur

mise en oeuvre. Une première tentative de simplification et d'uniformisation de la gestion des différents projets avait été entreprise en 1998 avec la création du Service Commun des relations extérieures (SCR). Celui-ci avait en charge de coordonner la mise en œuvre des programmes de coopération extérieure jusqu'alors gérés par les différentes Directions générales. Sa mission était d'éliminer le retard accumulé et de rétablir un équilibre respectable entre les engagements et les décaissements. Il est indéniable qu'il a apporté une certaine logique de secteur privé dans la gestion communautaire, il est parvenu à éliminer une grande partie du retard accumulé. En novembre 2000 les attentes de paiements d'engagements avaient été réduites de 50% par rapport à l'année précédente, et le taux d'exécution des dépenses engagées était remonté à 75%, soit 150 millions d'euro déboursés en plus que l'année précédente. Mais un large consensus existe aujourd'hui sur le fait que le SCR n'était pas la meilleure solution à la crise générale que traversait déjà l'aide extérieure de la Communauté. Cette réforme présentait deux limites. La première fut de ne se concentrer que sur les problèmes en aval, ceux de la fourniture de l'aide, sans se pencher sur les questions plus fondamentales de la définition des stratégies et de l'apport d'une réelle plus-value. La seconde résidait dans la répartition des tâches entre les Directions générales et le SCR. Le cycle du projet était alors scindé en deux. Alors que les services des Directions générales avaient en charge la programmation et l'identification des projets, le SCR ne s'attachait qu'à leur mise en œuvre. La décision de retenir un projet n'était pas prise par le service qui le mettait en œuvre. Cela a encore aggravé la compartimentation des services de la Commission et a multiplié les sources potentielles de conflits internes. Le SCR était devenu l'alibi de toutes les difficultés et de tous les échecs des différents départements géographiques. La nécessité de définir un successeur au SCR était donc évidente. L'Office de Coopération Européenne, institué depuis le 1^{er} janvier 2001 doit répondre aux nécessités d'atteindre des niveaux acceptables de qualité, de délai de fourniture, et de sécurité financière de l'aide extérieure. Cette nouvelle structure, interne à la Commission et dirigée par un Comité de direction composé de tous les Commissaires "Relex" est composé à la fois de fonctionnaires de la Commission, rémunérés sur la partie A du budget et de "contractuels" rémunérés sur la partie B en charge exclusivement de la gestion des programmes d'aide. Cette dernière catégorie résulte du démantèlement des BAT décidé à cette occasion. L'Office a vocation à assurer la cohérence des différents programmes en harmonisant toutes les procédures de mise en œuvre des programmes de coopération pour que les Directions générales se concentrent sur leurs missions politiques essentielles.

La Commission entend par ailleurs procéder à une importante déconcentration de la gestion de son aide extérieure vers ses délégations. Déplacer ainsi le centre décisionnel sur les lieux de mise en œuvre contribuera tant à une meilleure prise en considération des résultats qu'à un renforcement de la présence européenne.

**

III. "Une réforme de compromis"

Quelques fonctionnaires de la Commission qualifient ainsi la réforme de la gestion de l'aide extérieure européenne. Ils soulignent le trop faible impact de la "règle des trois C", coordination, complémentarité et cohérence, proclamée par le Traité de Maastricht. Les difficultés rencontrées par l'Union européenne à s'imposer comme un acteur global sur la scène internationale ne trouvent en effet pas leurs sources uniquement dans des problèmes de gestion et de stratégie, l'action de l'Union se heurte à d'autres limites fondamentales, celles imposées par les Etats membres et celles induites par la répartition des compétences au sein de la Commission.

Les difficiles relations entre l'Union européenne et les Etats membres

Le premier constat est que les Etats membres n'ont, malgré l'importance des programmes communautaires, que faiblement transféré leurs compétences en matière de coopération internationale. L'écart entre le poids de l'action strictement communautaire dans l'aide publique au développement, 12% et celui combiné de cette action et des politiques bilatérales, 55%, nous montre la faible communautarisation de cette politique. La tendance est à son augmentation mais les Etats membres restent très jaloux de ces prérogatives, essentielles à certaines politiques étrangères. Il est évident que si 55% de l'aide publique au développement n'obéissaient qu'à une seule voix la position de l'Union européenne dans les forums internationaux s'en trouverait radicalement changée. Mais les Etats membres ont tendance à développer chacun leur politique en la matière selon leurs propres intérêts, leurs perceptions politiques mais aussi leurs traditions, leurs styles de pensée et leurs perceptions de l'Etat parfois contradictoires.

Sur la question de la place respective des actions bilatérales et communautaires, le Traité de Maastricht adresse un message très clair. La communauté et ses Etats membres devront se coordonner et se consulter sur leurs programmes d'aide, ils entreprendront des actions conjointes et les Etats membres contribueront si nécessaire à la mise en œuvre de programmes d'aide communautaire. Il invite par ailleurs la Communauté à prendre toutes les initiatives nécessaires pour promouvoir cette coordination. La déclaration commune du Conseil et de la Commission du 10 novembre 2000 fait le choix de concentrer son action sur des domaines prioritaires et de rechercher pour le reste une meilleure coordination et une complémentarité accrue avec les Etats membres. Mais derrière cette nécessité maintes fois affichée par les déclarations politiques (la première déclaration du Conseil en ce sens date de 1974) se cache la réalité des relations internationales et de l'aide au développement, la concurrence. Les interventions bilatérales et communautaires sont très larges et chacune persiste à se développer, malgré quelques effets d'annonce, sans guère tenir compte des logiques et des effets des autres. A titre d'exemple, la France, principal bailleur de fond de l'Afrique

subsaharienne n'a à ce jour entrepris aucune réforme de ses programmes de coopération pour accompagner les douloureuses réformes qu'impliquera la mise en œuvre de l'accord de Cotonou dans les Etats ACP. Chacun agit indépendamment selon ses propres justifications et traditions historiques. Les conséquences sont fâcheuses tant pour la "capacité internationale" de l'Union européenne que pour l'efficacité de l'aide sur le terrain. Ce problème de coordination se heurte aux enjeux attribués à l'aide au développement, l'objectif commun du développement économique des Etats du sud devrait amener les Etats membres à travailler ensemble alors que leurs intérêts strictement personnels (perte d'alliance, d'influence, de souveraineté) leur dictent de faire cavalier seul. Enfin il convient de rappeler le rôle actif joué par les Etats membres dans la lourdeur des procédures grâce à l'exercice de la comitologie, dont nous avons présenté les méfaits.

Le principe de cohérence dans les relations extérieures

Un autre obstacle fondamental à une optimisation de la politique de coopération au développement est un obstacle interne à la Commission, la cohérence de ses différentes relations extérieures et la distribution des différentes compétences. Le Traité de Maastricht, première consécration juridique d'une politique de coopération au développement européenne, est très clair sur l'articulation entre les différentes relations extérieures. Il précise que: " L'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. Le Conseil et la Commission ont la responsabilité d'assurer cette cohérence et coopèrent à cet effet. Ils assurent, chacun selon ses compétences, la mise en oeuvre de ces politiques ". Pourtant, force est de constater que ces déclarations n'ont pas suffi à endiguer une fragmentation croissante du cadre politique et institutionnel. Les Directions générales en charge des relations extérieures, au nombre de deux dans les années 1980 sont aujourd'hui quatre. Leurs compétences étaient initialement géographiques, la DG Développement chargée du partenariat ACP, la DG Commerce des accords avec les pays industrialisés, la DG Elargissement des pays candidats et la DG Relations extérieures des autres régions du monde. Ce principe de spécialité géographique a entraîné de forts cloisonnements entre les services. Se sont constitués des styles, des identités et des manières de faire toutes particulières à l'image des procédures d'appel d'offres radicalement différentes. La DG développement s'est ainsi constitué une culture "acépiste"¹³ que nous pourrions qualifier de "Tiers-mondiste", elle considère la politique commerciale comme un véritable outil de politique étrangère et les intégrations régionales comme des intermédiaires nécessaires entre les Etats pauvres et l'économie mondiale, nous pourrions la qualifier de "bilatéraliste". La DG Commerce, par son histoire et ses compétences, a développé une culture beaucoup plus fondée sur le "multilatéralisme", elle souhaite avant tout poursuivre les objectifs de la politique commerciale européenne au sein de l'OMC

¹³Pour reprendre un vocable espagnol: *Politica comunitaria de cooperacion para el desarrollo*, Agencia Española de cooperacion internacional, Madrid 1992.

en influençant directement l'établissement et la mise en œuvre des règles du commerce mondial. Au sein de la Commission peuvent ainsi s'affronter des intérêts absolument contradictoires, des tensions peuvent apparaître dont la résolution met en question tant le niveau politique que le niveau administratif. La cohérence d'ensemble d'une structure en principe collégiale constitue parfois un défi. Le Service Commun des Relations extérieures a été créé pour remédier à la diversité des procédures qu'a impliqués cette organisation, Europeaid se voit confier la même tâche. La communication sur la réforme de la gestion de l'aide extérieure invite également au développement d'une culture administrative commune au sein des services Relex, mais les oppositions dépassent la question de savoir quelle est la meilleure méthode d'attribution de marché. En 1999, Romano Prodi a lancé une première réforme de fond de cette organisation de ce qu'il convenait alors de nommer, en raison de leurs spécialités géographiques, les politiques commerciales communautaires. Cette réforme devait aboutir à confier la responsabilité de toutes ces politiques commerciales à une DG Commerce unifiée, mais elle n'a pas été menée à son terme, la DG Relex conduit toujours la politique commerciale communautaire vers la Méditerranée, l'Asie et l'Amérique latine. En revanche, l'unité de politique commerciale de la DG Développement a bel et bien été intégrée à la DG Commerce à la fin de 1999. Nous aboutissons ainsi à une répartition des compétences mixtes, mi-sectorielle, mi-géographique. C'est la dialectique intrinsèque de l'action extérieure qui crée de facto un problème difficile à résoudre. L'action extérieure se décline dans plusieurs secteurs, doit donc être gérée par plusieurs DG sectorielles impliquant des Commissaires différents. La coopération entre l'Union européenne et d'autres entités géographiques doit pourtant être globale, les différentes actions sectorielles doivent donc être coordonnées. Le transfert de l'unité commerciale de la DG Développement à la DG Commerce illustre bien les difficultés posées et l'ampleur des oppositions. Cette réforme a été lancée à un moment peu opportun, alors qu'un consensus venait d'être difficilement obtenu entre la DG Développement et les Etats ACP sur l'avenir de leurs relations commerciales. Le principe des Accords de Partenariat Economiques (APE), zones de libre-échange que l'Union entend signer avec des groupes structurés d'Etats ACP venait d'être admis par les ACP. Ces APE vont constituer de véritables défis pour les Etats africains, ils impliquent la concrétisation des accords d'intégration régionale existant en Afrique (paralysés politiquement et économiquement depuis des années), ils impliquent ensuite de surmonter toutes les difficultés économiques de l'ouverture de leurs marchés aux produits européens¹⁴. Ainsi il incombera demain à une DG Commerce multilatéraliste de mettre en œuvre ces APE conçus par une DG Développement bilatéraliste. Beaucoup d'auteurs jugent que la DG Commerce est hostile à ces accords, et redoutent qu'elle ne soit tentée de d'en libérer. La première réaction de la DG Commerce fut de commander une évaluation de la faisabilité politique et économique de ces accords, démarche impliquant qu'elle n'y avait été que très peu impliquée. Les produits de cette étude ne nous sont pas encore connus, mais la DG Commerce a par la suite adopté une mesure allant directement à l'encontre de la logique de ces APE,

¹⁴ La disparition des droits de douane perçus jusqu'alors sur les produits européens entraîne de facto une baisse de leurs recettes publiques de plus de 30% en moyenne.

l'initiative "Tout sauf les armes"¹⁵. Par cette décision, adoptée dans une perspective multilatérale et mise en œuvre depuis le 5 mars 2001, la DG Commerce a décidé de supprimer quotas et tarifs à l'entrée de son marché pour tous les produits à l'exception des armes, exportés par les 49 Etats de la catégorie des Pays les Moins Avancés (PMA). Sur le continent africain 33 des 47 Etats parties au partenariat entrent dans cette catégorie, aucun d'entre eux ou presque ne semble de ce fait avoir le moindre intérêt à signer un APE. Au-delà de compliquer voir de compromettre la mise en œuvre de Cotonou, cette initiative est susceptible de disloquer les fragiles intégrations régionales existantes.

**

Le Commissaire chargé des relations extérieures soulignait l'enjeu de la réforme de la gestion de l'aide extérieure, la mise à disposition effective de l'assistance, condition cruciale pour la crédibilité de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune. La politique de coopération au développement, par les rapports contractuels entretenus avec près de 200 Etats, par la projection de principes, d'idées et de valeurs fondamentales est en effet susceptible de constituer un rapport identitaire très fort avec le reste du monde. Certes, l'utilisation de ces relations comme moyen de politique étrangère ne saurait faire oublier les carences militaires et politiques du projet européen, mais elles contribuent à renforcer considérablement sa capacité internationale tant économique que politique. Si la réforme administrative de la gestion de l'aide extérieure était indispensable à l'action européenne pour retrouver crédibilité et légitimité, elle ne pourra exercer les responsabilités d'une puissance mondiale qu'en assurant le respect des "trois C": Coordination, complémentarité et cohérence.

**

¹⁵ adoptée par le Conseil le 28 février 2001