

LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE : DE LA COMPÉTENCE À LA POLITIQUE.

*Loïc Sauvage, Doctorant,
European Studies Unit, ULg*

INTRODUCTION

La compétence de coopération au développement de l'Union européenne fait en quelque sorte partie des étrangetés de la construction européenne. Il est difficile d'en discerner les contours au premier coup d'œil et une analyse plus poussée est généralement nécessaire pour en saisir l'organisation et la portée. L'objectif de cet article est de décrire les circonstances qui se trouvent à l'origine de cette compétence tout comme les tendances et processus qui ont influencé son évolution. Cette démarche permettra de faciliter la compréhension de l'organisation actuelle de la coopération au développement européenne. Elle permettra également de mettre en évidence les enjeux auxquels elle se trouve confrontée et les influences qu'elle subit.

Pour ce faire, la première section se consacrera à retracer les principales étapes de l'évolution de la compétence de son origine jusqu'au traité de Lisbonne. Ce faisant, il sera possible de se rendre compte des influences ayant conduit à la définition et à l'organisation actuelle de ce champ d'action. Ensuite, la section suivante sera consacrée à la relation entre les États membres et l'Union dans ce domaine. Cette section sera suivie d'une rapide description de l'évolution de l'approche du triangle institutionnel sur ces politiques. De cette manière, il sera possible d'avoir un aperçu des tendances qui gouvernent les processus internes. Cela permettra également de nourrir la réflexion de la dernière section qui sera consacrée à détailler deux des principaux chantiers actuels concernant la définition et l'organisation de la coopération au développement européenne.

L'approche sera essentiellement descriptive et n'a pas la prétention d'être originale. Elle poursuit simplement l'objectif de donner les éléments nécessaires au lecteur pour comprendre les grandes étapes de l'évolution et de la mise en œuvre de cette compétence tout en soulignant les tendances existantes. Dans cette perspective, notons par ailleurs que, malgré leur importance, les nombreux liens possibles entre coopération commerciale et coopération au développement seront volontairement omis pour maintenir la focalisation exclusivement sur l'étude de la compétence de coopération au développement.

LES GRANDES ÉTAPES DE LA CONSTRUCTION DE LA COMPÉTENCE

AU COMMENCEMENT

S'il semble aujourd'hui évident que l'Union est active sur ce champ de politiques, ce domaine reste pourtant toujours l'objet de rivalités importantes entre l'Union et les États membres. Il est donc opportun de se demander quand et pourquoi les États européens ont souhaité faire entrer la coopération au développement dans les traités.

Formellement, la coopération au développement n'apparaît qu'en 1993 dans le traité de Maastricht. Cette arrivée tardive semble s'intégrer logiquement dans le cadre de l'avènement d'une Union plus politique et la création de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC). Cependant, bien que le traité de Maastricht formalise la compétence, l'origine de celle-ci est bien plus lointaine. L'émergence de l'idée d'une coopération au développement européenne peut être trouvée dès le 9 mai 1950 dans les mots du ministre français des Affaires étrangères Robert Schuman. En effet, la déclaration Schuman, élément fondateur de la construction européenne, mentionnait déjà l'idée que la construction européenne pourrait participer au « développement » du continent africain :

« L'Europe pourra, avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation de l'une de ses tâches essentielles : le développement du continent africain. »¹

Si elle peut apparaître étonnante, la mention du développement de l'Afrique dès les prémices de la construction européenne doit être comprise dans le contexte qui prévalait à l'époque. En effet, la fin de la seconde guerre mondiale ouvre la voie à une redéfinition du cadre des relations internationales dans un contexte de perte d'influence des anciennes puissances coloniales européennes face aux géants américains et soviétiques. Cette situation poussera les États-Unis à se préoccuper du sort des pays du Sud. Le moment charnière qui représente ce nouvel engagement américain fut le discours inaugural du président Truman en janvier 1949 dans lequel il déclara ouvertement la volonté des États-Unis d'aider le monde « sous-développé » à « produire plus » en évitant les anciennes « exploitations impérialistes »² :

" [...]Fourth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas. [...] Our aim should be to help the free peoples of the world, through their own efforts, to produce more food, more clothing, more materials for housing, and more mechanical power to lighten their burdens.[...]The old imperialism-exploitation for foreign profit-has no place in our plans. What we envisage is a program of development based on the concepts of democratic fair-dealing."³

¹ Déclaration Schuman (Robert), 9 mai 1950. http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_fr.htm (consulté le 10 janvier 2015)

² La mise en avant du concept de « sous-développement » au point 4 du discours inaugural du Président Truman représente un point charnière dans la conceptualisation des relations « Nord-Sud ».

³ Discours inaugural du Président Truman, le 20 janvier 1949. http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm (Consulté le 10 janvier 2015)

Cette idée sera transposée dans des institutions internationales (ONU, Banque mondiale...) qui se consacreront à cet objectif de coopération internationale entre États indépendants pour le développement des parties « sous-développées » du monde. La conséquence fut que cette nouvelle réalité de la coopération internationale créa une concurrence vis-à-vis des relations coloniales et un besoin de légitimation de celles-ci sur le plan économique.

Ainsi, il est nécessaire de remettre la déclaration Schuman dans son contexte. La France de 1950 est grandement affaiblie par les conflits mondiaux, mais elle se trouve toujours aux commandes d'un vaste empire colonial dont la majeure partie se trouve en Afrique. De ce fait, elle voit dans le projet de construction européenne une opportunité pour booster les investissements dans ses territoires et maintenir son influence. En conséquence, durant les négociations du traité CEE quelques années plus tard, elle soutint (avec l'appui de la Belgique) l'idée d'une association des territoires d'outre-mer à la future Communauté. Cette demande se heurta cependant à la forte réticence de l'Allemagne et des Pays-Bas et une contrepartie suffisante dû être trouvée pour rallier ces deux États. Ce compromis consista en deux points :

- 1) Les États membres de la Communauté acceptent de participer à la création d'un fonds européen consacré à la mise en valeur des territoires d'outre-mer (création de l'ancêtre du FED).
- 2) En contrepartie de ce fond, les États possédants des territoires d'outre-mer devront abandonner l'exclusivité de leurs relations économiques et ouvrir l'accès de ces territoires à tous les autres membres de la Communauté (non-discrimination).

La naissance de la coopération au développement européenne se fait donc dans un contexte colonial et dans le cadre d'un compromis liant aide au développement et avantages commerciaux. Par ce compromis, les États fondateurs ont directement incorporé de manière ambiguë l'« association » des Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM) au champ communautaire tout en maintenant le budget de cette politique dans un cadre intergouvernemental extérieur à la Communauté (FED). L'objectif alors mentionné dans le traité est de promouvoir le « développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble »⁴.

En 1957, on ne peut donc pas formellement parler de politique de coopération, mais plutôt d'une politique d'« association » au développement. Cependant, l'histoire voudra que ce jeu d'équilibriste ne tienne pas longtemps car, quelques années plus tard, la vague des indépendances africaines réduira considérablement le nombre des PTOM. Pourtant, les politiques d'association ne furent pas abandonnées pour autant car la plupart des États nouvellement indépendants souhaitèrent maintenir les privilèges liés à leur association. En conséquence, ils négocièrent un nouveau statut d'association avec la Communauté, mais cette fois à travers une « convention » internationale.

En 1963, la première convention de Yaoundé fut conclue entre dix-huit États africains, les États membres et la Communauté. Ayant une durée limitée, elle fut renégociée et renouvelée approximativement tout les cinq ans jusqu'à nos jours (Conventions de Lomé, Accords de Cotonou). Qualifié d'« accord d'association », il transposa dans le cadre d'une association entre États indépendants l'essentiel de ce qui se faisait auparavant. On passa alors d'une politique

⁴Traité de Rome Instituant la Communauté européenne, 1957

d'« association » de « territoires » à une politique de coopération internationale (bien que ces conventions prirent l'appellation de « Convention d'association »). Cette évolution eut pour conséquence de vider la compétence communautaire de sa substance. Les institutions agissaient alors dans le cadre *ad hoc* des conventions et FED successifs sans qu'une base juridique spécifique ne soit prévue dans les traités communautaires. Pourtant, cette situation ne va pas empêcher ce champ de coopération de croître au fil des années.

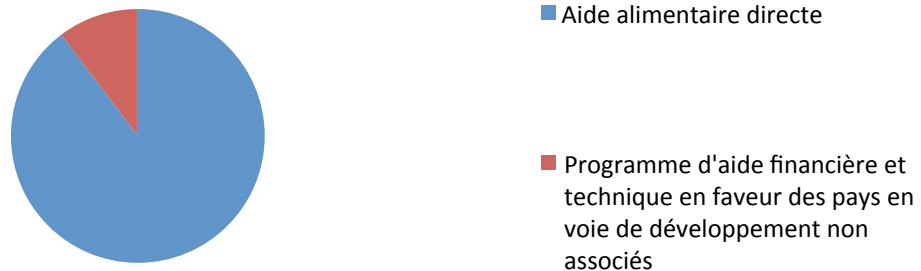
En effet, une lutte interne à la Communauté s'était déclenchée concernant l'opportunité d'élargir les politiques d'association au reste de l'Afrique. En octobre 1972, un compromis fut trouvé qui maintint l'importance de la coopération avec les pays associés tout en appelant à une ouverture progressive au reste des pays en développement. Ce compromis, suivi de l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté, permit d'élargir considérablement le nombre d'États concernés par cette politique d'association en y incluant, entre autres, certains pays du Commonwealth. Ainsi, en 1975, les États concernés par la convention de Lomé étaient passés au nombre de quarante-six. Les FED successifs suivirent également cette tendance en augmentant au fur et à mesure que le nombre d'États partenaires évoluait. À partir de cet élargissement, la qualification d'« association » fut abandonnée et ce groupe hétéroclite d'États s'organisa alors sous l'acronyme « ACP » (Afrique-Caraïbes-Pacifique).

De son côté, bien que sa compétence se vidait de sa substance en s'externalisant dans les conventions d'associations, la Communauté ne renonça pas à être active dans ce domaine. Malgré l'absence de base juridique spécifique, elle mit pourtant en place une série d'initiatives de coopération avec les pays en développement.

Ainsi, dès 1968, elle lança le programme d'aide alimentaire sur base de la clause de flexibilité prévue à l'article 235 du traité CEE. Les premières années, ce programme, qui fut le premier à être destiné à des pays non associés, se limita cependant à des accords ponctuels pour la fourniture et l'acheminement d'aide alimentaire directe (il était par ailleurs reproché à la Communauté d'utiliser ces accords pour écouler les surplus de la politique agricole commune).

Il fallut attendre 1976 pour voir apparaître une véritable politique d'aide au développement communautaire. Toujours en utilisant la clause de flexibilité, la Communauté mit alors en place un système d'aides financières et techniques pour « la couverture des besoins alimentaires » des pays partenaires. Cette politique visait, entre autres, à aider à la commercialisation, au stockage, à l'amélioration des infrastructures, ou encore à la recherche appliquée sur ce thème (Conseil de l'Union Européenne, 1977). Cependant, avec une enveloppe de 23 millions d'écus dans le budget de 1976, cette politique restait relativement marginale par rapport aux près de 200 millions consacrés à l'aide alimentaire directe (Parlement Européen, 1975). L'engagement communautaire pour le développement est donc encore relativement timide.

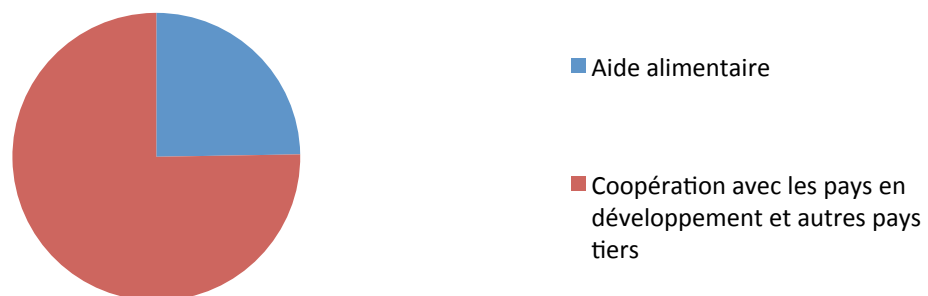
Répartition des fonds (1976)



Une vingtaine d'années plus tard, à la veille du traité de Maastricht, le rapport se sera largement inversé. Pour l'exercice 1992, l'enveloppe budgétaire attribuée à la « Coopération avec les pays en développement et autres pays tiers » (hors FED) atteint 2,244 milliards dont seulement 555 millions seront attribués à l'aide alimentaire (Parlement Européen, 1992). La même année les dépenses du FED seront d'approximativement 2 milliards d'écus, ce qui signifie que les dépenses de coopération communautaires ont rattrapé en termes de montant le budget extracommunautaire (Commission Européenne, 2009a).

Ce qui était une percée en 1976 était devenu la norme. Les politiques de coopération avec les pays « non associés » se sont multipliées et couvrent des domaines de compétences relativement larges. Alors qu'il n'existe pas encore de base juridique spécifique, la Communauté a créé un ensemble de politiques relativement important et structuré. Il est d'ailleurs déjà possible de distinguer dans le budget de 1992 les grands axes toujours d'actualité de la coopération au développement de la Communauté. D'un côté, une politique de coopération avec l'Asie et l'Amérique latine, et de l'autre, une coopération de « voisinage » avec l'Europe orientale et le bassin méditerranéen.

Répartition des fonds (1992)



LE TRAITÉ DE MAASTRICHT ET LA POLITISATION DE LA COOPÉRATION ACP-UE

Lorsque vint le temps de négocier le traité de Maastricht, ce qui fut d'abord une initiative de la Commission s'était transformé en un large ensemble de politiques de coopération au développement communautaire coordonné avec d'autres compétences. Il était donc devenu indispensable pour le nouveau traité de corriger les manquements passés en donnant un cadre juridique et des objectifs plus précis à ces programmes. C'est ce qu'il fit, sans introduire de réelles révolutions.

La principale nouveauté de ce traité fut la création de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC) avec laquelle la coopération au développement devra se coordonner. Concrètement, l'arrivée de la PESC signifie la fin de la « neutralité politique » de la coopération au développement (Frisch, 2008). En effet, la recherche de cohérence dans l'action extérieure de l'Union et de la Communauté va faire entrer des critères politiques dans ce domaine. Les trois principaux critères qui furent ajoutés seront la consolidation de la démocratie, le respect de l'état de droit et le respect des droits de l'homme. Ils seront directement inscrits dans les objectifs de la compétence et sont toujours présents aujourd'hui⁵.

Notons que les États membres n'ont pas profité de l'entrée concomitante de la PESC et de la coopération au développement dans les traités pour fixer la coopération au développement dans le deuxième pilier intergouvernemental. A contrario, la coopération au développement est maintenue dans le pilier communautaire sous la procédure de coopération⁶ qui ne nécessite que la majorité qualifiée du Conseil et laisse d'emblée un certain pouvoir au Parlement européen. Cela est notamment la conséquence de la définition de cette compétence comme « complémentaire » de celles menées par les États membres. Cette définition relativement vague fera l'objet de différentes interprétations jusqu'à ce que le traité de Lisbonne détaille clairement ce qu'elle signifie.

En attendant Lisbonne, l'interprétation dominante fut de considérer que les politiques communautaires et nationales ne devaient pas s'exclure mutuellement mais se coordonner. L'exercice de la compétence communautaire n'exclut donc pas l'intervention concomitante d'un ou de plusieurs États membres. Cependant, elle ne se limite pas non plus à une compétence d'appuis. Cette répartition particulière de la compétence entre deux niveaux parallèles pouvant agir concomitamment fait de la coopération au développement une politique européenne singulière qui ne se range pas dans les catégories habituelles des compétences exclusives, partagées ou d'appuis.

DE MAASTRICHT À LISBONNE

La période s'étendant entre le traité de Maastricht et le traité de Lisbonne représente un moment clef de redéfinition des relations entre pays développés et en développement. Tout d'abord, la fin de la guerre froide fut l'occasion d'une forte baisse de l'aide au développement au niveau mondial. En effet, celle-ci ayant été utilisée pour maintenir l'allégeance des pays en

⁵ Article 130 U, alinéa 2 du traité CE (Maastricht)

⁶ Article 189 C TCE (Maastricht)

développement envers un bloc ou l'autre, la fin de la confrontation est-ouest fit chuter le montant des flux d'aide au développement. Pourtant, la fin de la guerre froide fut paradoxalement une opportunité pour relancer la coopération au développement sur des bases plus saines par l'abandon de certaines pratiques douteuses et la relance des institutions de coopération mondiales.

Ce contexte favorable fut notamment l'occasion pour l'ONU de lancer un ambitieux cycle de grandes conférences sur le développement ayant pour but de redéfinir les objectifs que doivent suivre les politiques de développement. Ce cycle culmina avec l'adoption des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) au sommet du millénaire (2000) et avec le consensus de Monterrey sur le financement du développement (2002). De son côté, le comité d'aide au développement de l'OCDE fut particulièrement actif sur le thème de l'efficacité de l'aide et sera à l'initiative de plusieurs forums internationaux cherchant à généraliser les bonnes pratiques de coopération au développement. Un des principaux résultats de cette démarche demeure la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005). Ces événements majeurs concrétisèrent l'engagement des pays développés à s'investir sur la durée dans les politiques de coopération au développement et donnèrent des objectifs en termes de résultats et de financement. Cette période est donc caractérisée par un nouvel élan mondial pour le développement et un mouvement vers la recherche d'une efficacité de l'aide pour éviter de reproduire les erreurs du passé.

Dans ce contexte, la définition de la compétence communautaire en tant que telle évoluera peu dans les traités d'Amsterdam et de Nice. Les principaux changements apportés par ces traités furent le passage à la procédure de codécision à partir du traité d'Amsterdam et l'adjonction d'un titre consacré à la coopération « économique, financière et technique » avec les pays tiers dans le traité de Nice. L'ajout d'un titre supplémentaire consacré aux « pays tiers » et devant « contribuer à l'objectif général du développement » permet notamment de s'adapter à l'émergence de certains États en développement et de fournir une base solide à la politique européenne de voisinage. En réalité, les principaux apports de cette période dans la définition de la compétence se feront à travers les institutions.

Premièrement, la Commission commença à affirmer son rôle dans ce domaine et prit des initiatives pour coordonner l'action des États membres et de la Communauté. Ce faisant, elle faisait écho à l'agenda de l'efficacité de l'aide. Elle poussa notamment à l'adoption, en 2005, par les institutions et les États membres, du consensus européen pour le développement. Par ce document, les États membres et les institutions ont convenu d'une définition commune des politiques de développement. Il deviendra la référence en termes de définition des valeurs, principes, objectifs et moyens utilisés pour l'ensemble des politiques de coopération au développement européennes. En bref, le consensus constitue le cadre d'orientation politique commun des politiques de développement. Par ailleurs, il souligne également les avantages comparatifs de la Communauté vis-à-vis des États membres et réaffirme le besoin de coordination dans ce domaine. Il soutient également l'engagement de toutes les parties à l'amélioration de la cohérence des politiques pour le développement.

A travers ces initiatives de la Commission, on observe donc l'affirmation du rôle de la Communauté comme acteur qui se voudrait central pour les politiques européennes de développement dans leur ensemble (politiques nationales comprises) que ça soit en termes de cohérence, de définition des principes ou de coordination. Cette émancipation relative n'est pas

sans conséquence sur la répartition effective de la compétence entre politiques nationales et communautaires.

Ensuite, l'autre institution qui joua un rôle prépondérant dans la définition de la compétence durant cette période fut la Cour de Justice des communautés européennes. En effet, en 1996, dans l'affaire C-268/94 opposant le Portugal et le Conseil, le Portugal contestait la validité de l'accord de coopération entre la Communauté européenne et la république de l'Inde relatif au partenariat et au développement qui fut adopté par le Conseil en 1994 à la majorité qualifiée. Le principal objet de contestation concernait les thèmes traités par l'accord. En effet, l'accord comprenait, entre autres, des dispositions relatives à l'énergie, à la propriété intellectuelle, au tourisme, à la lutte contre la drogue, à la culture ou encore au respect des droits de l'homme. De ce fait, le Portugal considérait que cet accord recouvrait des compétences trop diverses pour être simplement adopté sur base des seules compétences de coopération commerciale et de coopération au développement.

La réponse de la Cour fut d'interpréter les objectifs de la compétence de coopération au développement de manière large en soutenant que les mesures nécessaires à leur poursuite doivent pouvoir concerner différentes matières spécifiques. Ainsi, elle affirme qu' :

« [...] il convient de considérer que la présence, dans un accord de coopération au développement, de clauses concernant différentes matières spécifiques ne saurait modifier la qualification de l'accord qui doit être faite en considération de l'objet essentiel de celui-ci et non en fonction des clauses particulières, à condition que ces clauses ne comportent des obligations d'une telle portée dans les matières spécifiques visées que ces obligations constituent en réalité des objectifs distincts de ceux de la coopération au développement »⁷

Cette interprétation large de la compétence sera confirmée par la jurisprudence de la Cour⁸ et ouvrira la voie à une véritable diplomatie européenne du développement en permettant une large marge de manœuvre lors des négociations d'accords de coopération. Cet arrêt est donc une étape essentielle pour l'évolution future de la compétence.

Sur un autre plan, cette période fut également l'occasion de faire entrer la coopération ACP-UE dans un tournant plus politique. Principalement à la demande des Européens, la révision de mi-parcours de la convention de Lomé IV en 1995 vit apparaître le respect de l'état de droit, la bonne gouvernance ou encore le respect des principes démocratiques dans la convention tandis que le respect des droits de l'homme fut consacré comme élément essentiel de celle-ci (signifiant que le non-respect par une des parties de cette clause pouvait mener à la suspension de la convention et à un mécanisme de sanctions).

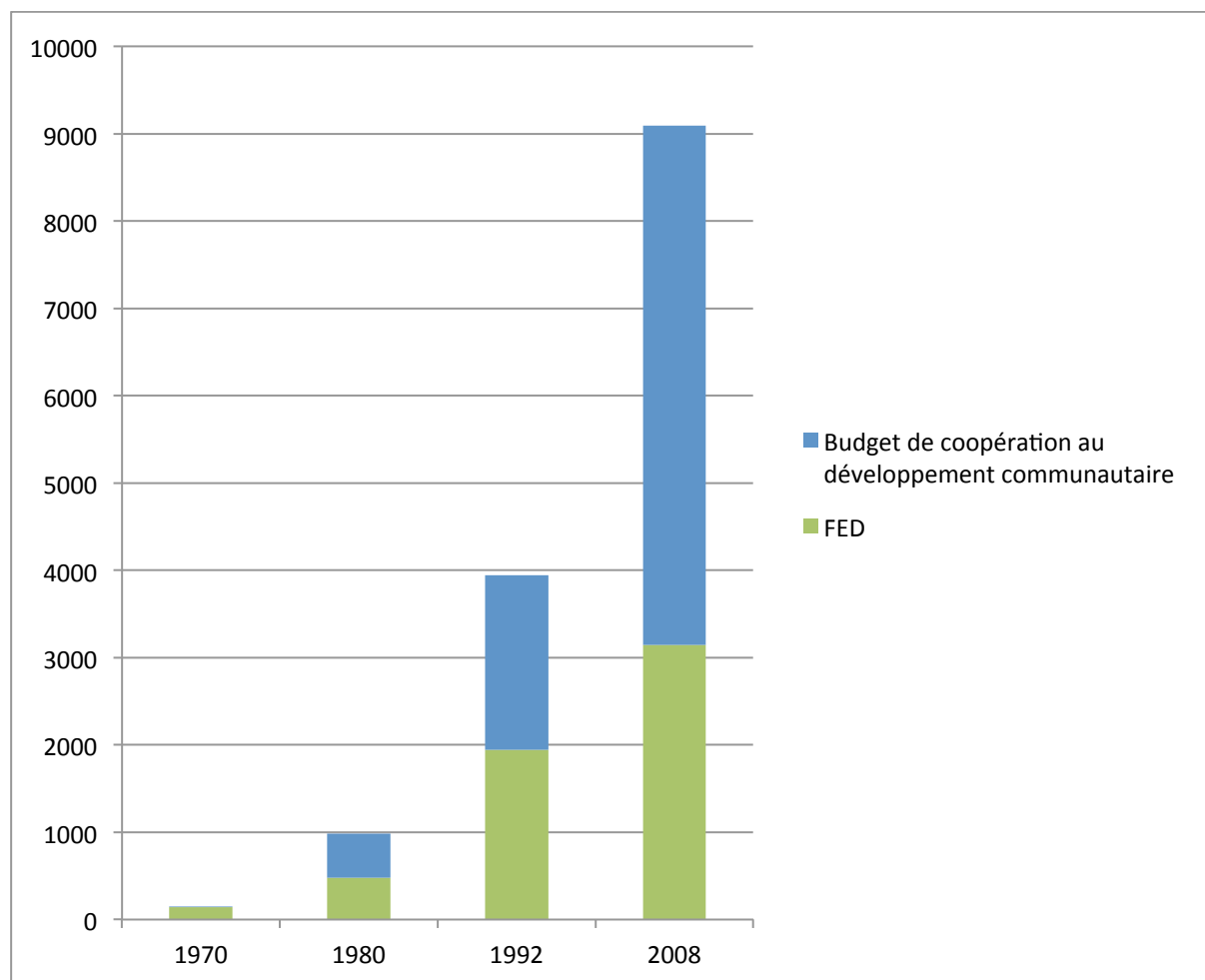
En 2000, ce fut le tour de l'accord de Cotonou qui finalisa le passage d'un partenariat centré sur les aspects économiques et sociaux du développement à une relation plus politique et globale. L'objectif de contribuer à la paix et à la sécurité et de promouvoir un environnement politique stable et démocratique fut consacré à l'article premier tandis que la bonne gouvernance est ajoutée aux éléments essentiels. Le passage à la convention de Cotonou signe par ailleurs

⁷Arrêt de la Cour du 3 décembre 1996, Portugal/conseil, dans l'affaire C-268/94, 1996, point 39.

⁸ Arrêt de la Cour (grande chambre) du 20 mai 2008. Commission des Communautés européennes contre Conseil de l'Union européenne ; Affaire C-377/12 : Arrêt de la Cour (grande chambre) du 11 juin 2014 — Commission européenne/Conseil de l'Union européenne

l'abandon de l'ancien système de préférences commerciales privilégiées et non réciproques pour ouvrir la voie des Accords de Partenariat Économique (APE).

À la veille du traité de Lisbonne, il est possible de constater l'émancipation de la coopération au développement communautaire qui s'est structurée et représente un instrument politique de relations extérieures planifié et sanctuarisé dans les traités. Au-delà des traités, l'interprétation large de la compétence par la Cour de justice participe à renforcer le poids politique de la coopération communautaire tandis que la Communauté s'affirme doucement comme un lieu de coordination des politiques nationales avec le consensus européen pour le développement. Un indice de la prise d'importance de la Communauté dans ce domaine se trouve dans la répartition des dépenses entre le FED et la coopération communautaire. Là où, quinze années plus tôt, les budgets étaient approximativement équivalents, en 2008, les dépenses du FED représentaient un peu plus de 3 milliards d'euros tandis que les dépenses des instruments de coopération communautaires approchaient les 6 milliards d'euros (5.953 millions)(Commission Européenne, 2009a).



LE TRAITÉ DE LISBONNE

Le traité de Lisbonne ne constitue pas une révolution pour la compétence de coopération au développement, mais plutôt un ensemble d'adaptations et d'évolutions. Parmi celles-ci, soulignons que le « développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté »⁹ entre dans les objectifs généraux de l'action extérieure de l'Union et n'est plus uniquement un objectif de la compétence de coopération au développement. Par ailleurs, l'article 208 du TFUE mentionne d'emblée que la politique de coopération au développement doit s'exercer dans le respect des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. Cette intégration réciproque permet de soutenir la volonté de cohérence de l'ensemble de l'action extérieure. Elle aura également pour conséquence de donner un plus grand rôle de coordination au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et à son Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE). Cette situation a donc nécessité de repenser la répartition des tâches dans la phase de planification des politiques.

Pour ce qui est de la compétence de coopération au développement en tant que telle, son statut est précisé. Étant donné qu'une catégorisation claire des compétences est introduite dans le TFUE, elle permet par la même occasion de souligner le caractère particulier de la coopération au développement en la classant dans une catégorie spécifique des compétences partagées. Ce faisant, le traité mentionne clairement que la qualification de « complémentaire » ne doit pas être comprise comme une subordination de l'Union vis-à-vis des États membres mais bien comme un appel à des politiques de coopération coordonnées et cohérentes sans qu'un niveau de pouvoir prime ou limite l'autre. Cet état de fait est de nouveau mis en évidence à l'article 208 du TFUE qui précise que « La politique de coopération au développement de l'Union et celles des États membres se complètent et se renforcent mutuellement »¹⁰.

En résumé, le traité de Lisbonne n'a pas amené de changements radicaux sur la compétence de coopération au développement, mais un ensemble de précisions et d'adaptations pour en améliorer le fonctionnement. Il réaffirme la nécessité de cohérence et de coordination tout en entrelaçant les objectifs des politiques extérieures pour en favoriser la cohésion. Depuis lors, la compétence n'a plus été réécrite dans les traités, mais son mode de fonctionnement a évolué. Des procédures nouvelles ont été mises en place et des instruments ont été créés. Les instruments ne seront pas détaillés dans le présent article, mais les sections suivantes évoqueront les tendances qui influencent actuellement cette compétence en commençant par dresser un aperçu des acteurs et des concurrences qui traversent sa mise en œuvre.

⁹ Article 21 TUE Lisbonne

¹⁰ Article 208 TFUE (c'est nous qui soulignons).

L'UNION FACE AUX ÉTATS MEMBRES

Bien que la coopération au développement ait été mentionnée dès les prémices de la construction européenne comme une politique à communautariser, la pratique des années a démontré que les États membres n'étaient pas encore prêts à laisser totalement s'échapper la compétence vers le niveau supranational. De ce fait, l'influence de ceux-ci à titre individuel sur la compétence européenne navigue entre concurrence et complémentarité. Cet état de fait a un impact sur la politique européenne car il définit également quelle autonomie politique est attribuée de facto à l'Union dans ce domaine.

Pour commencer, les raisons soutenant une communautarisation de l'aide par les États membres sont multiples. Par exemple, l'économie d'échelle que représente le passage de l'aide par les canaux communautaires et les capacités financières dégagées peuvent offrir des opportunités inaccessibles à certains États seuls. Cependant, si la communautarisation de l'aide au développement peut correspondre aux intérêts des États membres, elle reste également un levier d'influence trop important dans les relations étrangères pour être abandonnée complètement à la Communauté. Par ailleurs, elle peut également représenter des opportunités économiques pour les industries nationales (aide liée, ouverture des marchés, concessions...). De ce fait, même si les États membres acceptaient la communautarisation, ils ont eu tendance à peser de tout leur poids pour faire correspondre au mieux les programmes communautaires à leurs intérêts nationaux. En 1999, un rapport officiel français alla même jusqu'à revendiquer une application stricte du principe de subsidiarité par la délégation de la compétence communautaire à l'État membre dont l'aide est la plus importante dans chaque pays partenaire (Balleix, 2005).

Dans les faits, ce tiraillement s'est exprimé par un contrôle accru des États membres sur la compétence. Par exemple, l'externalisation du FED maintient une procédure intergouvernementale dans l'allocation des fonds de la coopération ACP-UE tandis que les instruments communautaires restent sous le contrôle des comités et la prise de décisions d'exécutions nécessite l'approbation des comités associés (composés des représentants des États membres).

Vu ce tiraillement et ces contrôles, comment la compétence de coopération au développement européenne pourrait-elle être définie ? Reflète-t-elle simplement l'instrumentalisation de la Communauté par les États membres ou constitue-t-elle une politique européenne autonome et « complémentaire » de celles des États membres ?

Si on définit l'instrumentalisation comme l'utilisation de la Communauté comme outils de la poursuite d'intérêts nationaux, la politique de coopération au développement européenne revêt effectivement un caractère instrumental. Dès l'acceptation de l'idée d'une politique commune, le compromis entre les États membres reposait sur l'idée d'en tirer des profits réciproques (augmentation de l'influence politique et économique pour les puissances coloniales contre ouverture des relations privilégiées à l'ensemble des États membres). Cependant, au-delà du caractère instrumental, il est possible de parler de complémentarité à partir du moment où la politique de coopération au développement européenne, bien qu'étant un instrument des États membres dans la poursuite de leurs intérêts, poursuit également des objectifs propres à l'Union

dans son ensemble. Or, à partir du moment où l'Union se voit attribuer des compétences qui lui sont réservées, il est naturel qu'en découlent des intérêts et donc des objectifs distincts.

Ainsi, ce n'est pas un hasard si le premier programme de coopération créé par la Communauté concernait l'aide alimentaire. À son origine, ce programme se limitait à conclure des accords de livraison de denrées agricoles avec des pays en développement et à financer le transport de ces denrées. Ce faisant, la Communauté réagissait aux déficiences de la Politique Agricole Commune (PAC) qui générait d'importants surplus. La mise en place de ce programme faisait donc écho à des intérêts avant tout communautaires. Aujourd'hui, l'instrument d'aide à la préadhésion et la politique européenne de voisinage sont deux des principaux instruments de coopération au développement créés par l'Union et ces programmes poursuivent également des objectifs principalement européens (préparation à l'adhésion, relation de l'ensemble de l'Union avec son voisinage et facilitation du commerce). On ne peut pourtant pas les considérer comme des politiques marginales. À titre de comparaison, ils représentent ensemble un budget comparable au 11ème FED sur la même période alors qu'ils s'adressent à deux fois moins de pays partenaires.

On ne peut donc pas parler de simple instrumentalisation mais bien d'une réelle complémentarité étant donné que la coopération au développement européenne ne peut pas être considérée comme marginale ou comme un simple dénominateur commun des intérêts des États membres. Cette autonomie s'est développée en parallèle des évolutions institutionnelles et, surtout, avec la prise d'importance du Parlement européen sur ces matières. Bien entendu, il est évident que les États membres veulent maximiser la prise en compte de leurs propres intérêts dans la mise en œuvre de la compétence européenne. Cependant, ceci n'est pas particulier à la coopération au développement et ne remet pas en question pour autant l'autonomie politique relative de l'Union. Au contraire, les politiques de coopération européennes poursuivent également des objectifs distincts de ceux des États membres pris individuellement que ça soit dans l'intérêt d'une compétence attribuée à l'Union ou simplement par la poursuite d'un intérêt proprement européen.

De plus, les traités mentionnent dès celui de Maastricht que la Communauté et les États membres sont tenus de coordonner leurs politiques de coopération¹¹ et que l'Union est chargée de veiller à la cohérence de son action extérieure¹². Aujourd'hui, on peut retrouver une habilitation de la Commission à prendre des initiatives pour veiller à cette coordination à l'article 210 du TFUE. En utilisant ces dispositions comme légitimation, la Commission a donc mené une série de tentatives pour se positionner en coordinateur des politiques des États membres. Les initiatives ainsi menées représentent une potentielle perte de marge de manœuvre pour les politiques nationales et une certaine prise de pouvoir rampante de l'Union sur cette compétence.

On peut donc conclure que l'Union possède bien une certaine autonomie politique relative dans la poursuite de ses programmes de coopération au développement. Malgré le contrôle et la concurrence des États membres, les évolutions institutionnelles ont favorisé l'affirmation politique de l'Union qui va même parfois jusqu'à tenter de remettre subtilement en cause les politiques nationales. Cependant, le rôle des institutions au sein de l'Union doit être détaillé pour prendre la réelle mesure des processus en cours.

¹¹ Article 130 X TCE Maastricht

¹² Article C alinéa 2 TUE Maastricht

LE TRIANGLE INSTITUTIONNEL EUROPÉEN DANS LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Après avoir décrit l'évolution de la compétence au fil des traités, il est maintenant intéressant de se pencher sur les acteurs du processus de décision et de mise en œuvre pour déterminer où se situent les forces motrices et les zones de concurrence de ces politiques au sein de l'Union. Pour ce faire, l'action du triangle institutionnel (Conseil-Parlement-Commission) va être rapidement abordée pour mettre en évidence l'influence de ces institutions sur l'évolution et la mise en œuvre de ce champ de politiques.

LE CONSEIL

Le Conseil des ministres, par son pouvoir budgétaire et législatif, est incontournable pour la mise en œuvre de la coopération au développement de l'Union. En tant qu'organe représentant les États membres, il est également le lieu par excellence de la détermination des orientations politiques. C'est à la fois le lieu de négociation incontournable et l'obstacle à franchir dans le parcours d'adoption et de mise en œuvre.

Bien que l'on puisse penser que cette institution, formée par les représentants des États membres, ait pu représenter l'obstacle principal au développement d'une politique de coopération communautaire, elle fut pourtant la force motrice de sa création. En effet, c'est en grande partie grâce au soutien du Conseil que les premiers programmes de coopérations purent se mettre en place malgré l'absence de base légale spécifique dans les traités. En réalité, les débuts des programmes de coopération européens furent caractérisés par une relation de confiance entre le Conseil et la Commission. La Commission attendait le moment politiquement opportun pour présenter ses propositions au Conseil qui avait tendance à lui laisser par la suite les mains libres. Ainsi, la politique de coopération fut, à ses débuts, mise en œuvre sur base de memoranda ou de « gentlemen's agreements » entre le Conseil et la Commission (Frisch, 2008). Par exemple, le programme de soutien aux victimes de l'Apartheid fut mené sans aucun texte réglementaire sur base d'un « accord de principe » du Conseil (Frisch, 2008).

Aujourd'hui, les élargissements et l'évolution tant des traités que des structures organisationnelles ne permettent plus une telle souplesse. Le Conseil est devenu moins flexible sur ce sujet et une démarcation stricte des compétences est respectée. L'entrée de la compétence dans les traités a permis une fluidification de la procédure en limitant le recours à l'unanimité, mais la capacité de blocage des États membres reste très importante. La montée en puissance du Parlement européen sur ce domaine a créé une nouvelle configuration des forces. Le Parlement ayant tendance à pousser des initiatives ambitieuses, le Conseil est devenu une institution plus critique qui tend à freiner les charges trop franches du Parlement européen et de la Commission que ça soit en termes de budget, d'instrument ou d'organisation interne.

Le conseil est donc une institution qui a changé de rôle au fil des ans en passant de promoteur à « contrôleur » de l'évolution des politiques de coopération de l'Union. Bien qu'il fût un acteur clef pour permettre sa création et son déploiement, il représente aujourd'hui son principal frein

institutionnel. Cette évolution doit bien entendu est remise en relation avec la concurrence entre l'Union et les États membres sur ces politiques.

LE PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement s'impliqua très tôt dans la coopération au développement. En 1958, une première Commission concernant l'association des PTOM est créée avant d'être rebaptisée « Commission pour la coopération avec les pays en voie de développement » en 1961, puis « Commission du développement et de la coopération » en 1973. C'est à partir des années 1970 qu'il affirma son rôle sur cette compétence. Depuis lors, il n'a cessé d'utiliser son influence pour pousser les politiques de coopération au développement de l'Union. L'évolution de son rôle dans la procédure budgétaire et l'introduction de la codécision n'a fait que l'encourager à peser de tout son poids pour défendre la coopération européenne.

Un de ces principaux chevaux de bataille, la budgétisation du FED, l'a même amené à prendre de nombreuses résolutions et à bloquer certaines procédures dans le but d'obtenir gain de cause (sans succès jusqu'à présent). Il utilisa également ses compétences pour pousser à la création de lignes budgétaires sur des thèmes qui lui semblaient essentiels. Par ailleurs, au-delà du jeu institutionnel, le Parlement s'est aussi montré très actif à l'extérieur en participant aux assemblées parlementaires conjointes avec les pays en développement. Ce faisant, il participe de manière proactive au dialogue politique entre l'Union et ses partenaires.

Le parlement est donc une institution particulièrement importante pour les politiques de coopération au développement de l'Union. Son combat institutionnel pour pousser les programmes européens et son soutien critique aux initiatives de la Commission en font probablement la principale force politique de promotion des politiques de coopération au sein de l'Union. D'ailleurs, la Commission du développement est parfois qualifiée de « meilleur allié » de la Commission européenne sur ce thème car les commissaires y trouvèrent des députés volontaires possédant de bonnes connaissances de ces enjeux mais restant critiques quand cela s'avérait nécessaire (Frisch, 2008). Ce soutien et cette participation active du Parlement permettent surtout d'affirmer l'autonomie politique de la coopération au développement de l'Union face à celles des États membres. Sur ce point aussi, la parlement est le meilleur allié de la Commission.

LA COMMISSION ET LE SEAE

La Commission et les services associés représentent les rouages de la coopération au développement européenne, mais également l'origine de ses programmes. En effet, par son pouvoir d'initiative, la Commission possède un rôle déterminant dans la mise en place des instruments tout en étant à la manœuvre concernant la gestion des fonds et instruments ainsi créés. Son influence doit donc être abordée sur ces deux aspects distincts.

Concernant l'initiative, celle-ci est dépendante des opportunités politiques qui s'ouvrent à elle dans le jeu institutionnel avec le Parlement, le Conseil et les États membres. Cependant, cela n'empêche pas la Commission d'avoir un rôle proactif et d'aiguiller les débats. Par ailleurs, ce

rôle de promoteur des politiques s'exprime parfois en dehors du jeu législatif proprement dit par la recherche de coordinations plus larges avec les États membres. Sur ce plan, la Commission est à l'origine de plusieurs initiatives de premier plan (consensus européen pour le développement, l'agenda pour le changement, le code de conduite pour la division du travail, ou encore l'initiative de programmation conjointe).

Ensuite, concernant la mise en œuvre, la Commission a la fonction non négligeable de la programmation. Elle est donc à la manœuvre pour répartir les fonds entre les États partenaires, déterminer les moyens utilisés, mais surtout, pour définir les priorités d'action. Bien qu'elle soit contrôlée par les comités et qu'elle doive respecter les lignes directrices tracées dans les instruments, la Commission n'est donc pas simplement un outil d'exécution, mais bien une institution politique à part entière dans le processus de mise en œuvre de la coopération. Pour cette raison, il est utile de préciser de quelle manière ces tâches sont réparties dans la structure interne de ses services.

En 1958, un commissaire était chargé de la coopération au développement et était, pour ce faire, épaulé d'une Direction Générale (DG) associée à cette compétence. Par la suite, le monde en développement fut scindé sur une base géographique entre deux DG possédant chacune ses propres procédures. Cette séparation des services fut la première d'une longue série qui ne se termina qu'en 2011 avec la création de la DG DEVCO par la fusion de tous les services traitant de la coopération au développement. Cependant, les traités avaient entre-temps donné un rôle de coordination plus important au Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE). De ce fait, bien que les DG traitant de la coopération au développement aient été fusionnés, la compétence est toujours sous certains aspects partagée entre plusieurs services (DEVCO et SEAE). Cette situation nécessita une réorganisation des procédures entre la Commission et le SEAE.

Aujourd'hui, ce partage est défini dans un « working arrangement » adopté en 2012 (Commission Européenne, 2012). Celui-ci répartit le leadership organisationnel de la programmation en appuyant la collaboration entre les deux services dans le processus. En simplifiant fortement, on peut dire que cet arrangement donne le leadership au SEAE concernant la répartition des fonds et la programmation géographique tandis que les services de la Commission, eux, prennent l'initiative concernant les programmes thématiques. Cette répartition donne donc une prépondérance au SEAE dans les choix plus politiques.

Au-delà de ce partage, l'Union peut également se reposer sur un très large réseau de « délégations » à travers le monde. La Commission a de ce fait favorisé la déconcentration des procédures dans ce domaine en donnant une plus grande responsabilité à ces délégations qui ont l'avantage d'être au plus près du terrain. Aujourd'hui, c'est au sein de ces délégations et en relation avec le pays partenaire que le plus gros du travail de programmation est effectué. C'est généralement à ce niveau et dans ce contexte de travail particulier que les documents de stratégie et les programmes indicatifs sont négociés avant d'être envoyés au siège pour approbation. C'est donc également à ce niveau que la coopération entre les services est primordiale bien que pourtant pas toujours évidente (Furness & Vollmer, 2013).

En effet, un des défis auquel est toujours confrontée la Commission concerne la collaboration entre ses services car cette collaboration est essentielle pour améliorer la cohérence des politiques. La difficulté sur ce point réside dans la recherche d'un équilibre entre efficacité et recherche de cohérence. En effet, une trop grande ouverture peut rendre difficile la mise en

œuvre des programmes par la multiplication des interférences et des intérêts contradictoires tandis que l'absence de coopération intersectorielle peut réduire considérablement la portée des politiques de coopération au développement par les incohérences qu'elle pourrait créer. Cette cohérence est d'autant plus compliquée à mettre en œuvre qu'elle engendre un débat de fond sur la priorisation des objectifs et des intérêts sectoriels. La recherche de cet équilibre est donc toujours en cours et restera probablement au programme des défis à relever par la Commission pour les années à venir car elle représente un enjeu majeur pour la crédibilité de l'action extérieure de l'Union et pour le maintien du leadership de la Commission sur ce sujet.

En résumé, la Commission se trouve au cœur des débats sur la coopération européenne au développement car elle se trouve à la fois à l'initiative et à la mise en œuvre tout en centralisant la gestion des fonds européens communautaires et extracommunautaires. Bien qu'elle soit contrôlée par les comités, elle jouit donc d'une influence considérable sur les programmes de coopération. Cependant, les procédures internes doivent faire face à une certaine fragmentation et à une tutelle partagée entre le SEAE et la DG DEVCO. À cela viennent s'ajouter les interférences d'autres services poursuivant des intérêts concurrents. Cette multiplication d'interférences possibles représente un risque pour le maintien de la cohérence des politiques de développement. C'est également un défi de taille pour la Commission qui doit trouver un équilibre entre efficacité et recherche de cohérence tout en évitant les écueils politiques. Il y a fort à parier que c'est ce défi qui déterminera la capacité de la Commission à maintenir son leadership et à soutenir la tendance vers la structuration des politiques de coopération au développement au niveau européen.

PERSPECTIVES: LA COHÉRENCE ET LA COORDINATION

La coopération au développement européenne s'est donc affirmée au fil des ans et est aujourd'hui fermement ancrée dans les traités. D'une politique souvent *ad hoc* et à court terme, elle est aujourd'hui passée à un statut de réel instrument structuré de la politique extérieure de l'Union et s'articule sur le long terme autour de différents principes et stratégies. Par ailleurs, elle est également devenue un outil de projection identitaire en même temps que se développait l'union politique et que les relations étrangères européennes évoluaient en conséquence. Pourtant, comme il a été souligné, les politiques de coopération au développement européennes sont toujours l'objet de concurrences et font face à de nombreux défis qui portent potentiellement en eux le germe d'une redéfinition de l'organisation de la compétence. C'est, par exemple, le cas des débats concernant la Cohérence des Politiques pour le Développement (CPD) et la coordination de l'aide.

LA COHÉRENCE DES POLITIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT (CPD)

La Cohérence des Politiques pour le Développement (CPD) est un concept qui ne possède pas de définition amplement partagée au niveau international. Dans une conception large, ce concept pourrait être défini simplement comme la mise en cohérence de toutes les politiques pouvant influencer la poursuite des objectifs de développement. Ce faisant, on peut mettre en avant de nombreux aspects de cohérence. Par exemple, Damien Helly en discerne au moins quatre dans le cadre de l'Union européenne : l'aspect institutionnel (cohérence entre les États membres et les institutions de l'UE), l'aspect thématique (cohérence entre les différentes politiques sectorielles européennes), l'aspect procédural (cohérence entre les instruments et les stratégies) et l'aspect politique (cohérence des intérêts et des priorités entre Européens) (Helly, 2010).

Ce concept, notamment poussé dans le cadre de l'OCDE, est intégré aux traités européens dès 1992 et peut aujourd'hui être trouvé aux articles 21 TUE et 208 TFUE :

« L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet. »¹³

« L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. »¹⁴

Sur ce thème, la Commission fut d'abord relativement en retrait, avant de sortir de sa passivité au début des années 2000. Dans l'élan des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), puis dans le cadre de l'OCDE, le sujet revint sur le devant de la scène et la Commission

¹³ Article 21, paragraphe 3, alinéa 2, TUE

¹⁴ Article 208, paragraphe 2, TFUE

commença à prendre un rôle actif dans la réflexion. Elle prit le leadership européen sur cette matière en mettant en avant l'impact de la CPD sur la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ou encore en la liant au rôle de l'Union dans le monde et à l'image donnée par ses politiques de coopération (Carbone, 2008). En 2009, elle va même plus loin en tentant de lier, chiffres à l'appui, les intérêts de l'Union avec la réalisation des objectifs de la CPD (Commission Européenne, 2009b, 2009c, 2010, 2013).

En conséquence, l'Union a eu tendance à progresser plus vite que les États membres sur la CPD. En 2005, un plan d'action a été mis sur pied comprenant un suivi sur douze secteurs (Conseil de l'Union Européenne, 2005)¹⁵ et cette préoccupation fut intégrée au consensus européen pour le développement. En 2009, les douze secteurs furent restructurés en cinq défis prioritaires pour la cohérence : commerce et finance ; changement climatique ; sécurité alimentaire globale ; faire correspondre migration et développement, et renforcer les synergies entre sécurité et développement (Conseil de l'Union Européenne, 2009). Une dynamique c'est donc mise en marche et continue à être poussée politiquement. Des suivis sont organisés et des rapports rendus tous les deux ans. Ce suivi est d'ailleurs remarquable car, vu son leadership relatif, la Commission suit également la mise en œuvre de la CPD dans les politiques nationales (Commission Européenne, 2013). On observe donc l'introduction d'un timide droit de regard de la Commission sur les politiques d'aide au développement des États membres. Même s'il est très léger, voir anecdotique, ce droit de regard reflète le lent mouvement de fond actuellement à l'œuvre et participe à poser la Commission en référent¹⁶.

Cependant, si la Commission a tenté de prendre ce leadership, cela ne signifie pas qu'elle a réussi à significativement améliorer la cohérence des politiques pour le développement. En effet, parler de « cohérence » avec les objectifs de développement, ouvre l'épineux débat de la hiérarchisation des politiques et de leurs objectifs. De plus, la coordination de différentes matières autour de priorités communes mène à des confrontations idéologiques intersectorielles entre des communautés d'experts de formation et de sensibilités différentes (Helly, 2010). En conséquence, malgré la volonté affichée de la Commission, ces écueils, parmi d'autres, ralentissent considérablement la poursuite de la CPD. Même si l'Union reste en avance sur les États membres, on ne peut donc pas parler de grandes avancées, mais plutôt de changements incrémentaux qui se sont mis en place et contribuent à créer une prise de conscience sur ce thème.

La CPD est toujours plus présente au niveau international et tiendra probablement une place importante dans l'agenda Post-2015/Post-MDGs. Il sera intéressant d'observer si la Commission arrivera à relever le défi et à garder son rôle central sur la question vis-à-vis des États membres car si l'idée d'un droit de regard de la Commission sur les politiques nationales se concrétisait de manière plus contraignante, cela représenterait un déplacement du centre de gravité non négligeable de la compétence en faveur de la Communauté. Cependant, il sera difficile à la Commission de prétendre à un droit de regard plus important sur les politiques nationales si

¹⁵ Commerce, environnement, changements climatiques, sécurité, agriculture, pêche, dimension sociale de la globalisation, emplois, migration, recherche et innovation, société de l'information, transport et énergie

¹⁶ Notons cependant que le Comité de l'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE reste le principal centre d'évaluation sur ce thème. Le rôle que la Commission pourrait potentiellement jouer porte plutôt sur la structuration des politiques des États membres avec les politiques de l'Union pour former un ensemble cohérent.

elle n'est pas capable de défendre plus fermement la CPD dans le programme législatif de l'Union pour mettre en cohérence de manière plus profonde ses propres services.

LA COORDINATION

La coordination de l'aide s'inscrit comme la CPD dans l'agenda de l'efficacité de l'aide. Elle peut même être partiellement considérée comme un instrument pour atteindre la CPD. Pourtant, bien qu'il faille les comprendre dans une même logique, la coordination de l'aide est plus concrète et spécifique. En effet, là où la CPD ouvre un large débat de fond sur le long terme pour réformer les structures de décisions en profondeur, le mouvement de coordination de l'aide est une réponse plus directe aux engagements concernant l'efficacité de l'aide.

Comme pour la CPD, la Commission a joué un rôle moteur pour pousser à la mise en place d'une coordination des politiques européennes de développement. De la même manière, elle a joué des avantages comparatifs de sa position supranationale pour se présenter comme le gestionnaire naturel de cette coordination. Déjà inclus dans le consensus européen pour le développement en 2005, ce rôle de coordination commencera à prendre forme en 2007 avec le code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement (Conseil de l'Union Européenne, 2007). Loin d'être marginal, ce code de conduite est même relativement contraignant et impose de nombreuses limitations aux États membres volontaires. Il appelle notamment à une évaluation des avantages comparatifs de chacun de bailleurs et, sur base de cette évaluation, à une limitation d'intervention à un maximum de trois secteurs par pays partenaire (ces secteurs devant être ceux pour lesquels le bailleur a le plus grand avantage comparatif). De cette manière, ce code tente de limiter les superpositions d'aide et invite à redéployer les fonds vers des secteurs moins attractifs ou vers des pays « orphelins » de l'aide.

Bien que le respect de ce code repose sur la bonne volonté des participants, il pose cependant les bases d'un cadre de coordination européen qui ne fera que se renforcer. C'est ainsi qu'en 2008 est lancée l'initiative Fast-Track qui aura pour objectif de le mettre concrètement en œuvre dans une sélection de pays partenaires. En 2009, cette démarche sera renforcée par le Conseil avec l'adoption du « Cadre opérationnel sur l'efficacité de l'aide »¹⁷. Enfin, à partir de 2011, la Commission commença à lancer des initiatives de programmation conjointes¹⁸ qui vont au-delà du code de conduite en faisant remonter la coordination jusqu'à une programmation commune des bailleurs du partenaire concerné.

Ces différentes initiatives s'inscrivent parfaitement dans l'agenda de l'efficacité de l'aide et dans la recherche d'une « rationalisation » de l'aide au développement. Il est donc possible d'imaginer que ces processus pourraient se poursuivre et devenir peu à peu la norme. Notons, par exemple, que la nouvelle loi belge relative à la Coopération au Développement retranscrit en réalité ces principes dans le droit national (Royaume de Belgique, 2013). Dans ce contexte, le mouvement de centralisation croissante de la programmation des politiques nationales et européennes d'aide au développement ouvre la voie à un rôle plus affirmé de la Commission pour garantir le respect des principes pour lesquels les États membres se sont engagés dans les

¹⁷Operational Framework on Aid Effectiveness.

¹⁸ Joint Programming (JP)

traités et au niveau international. Cette affirmation progressive de la Commission rend d'ailleurs la collaboration des États parfois difficile par peur de cette prise de contrôle de la Commission ou par peur de perdre en visibilité et en influence (Balleix, 2005; Buercky & Knill, 2009; Furness & Vollmer, 2013; Galeazzi et al., 2013).

Même si la Commission ne possède actuellement pas le pouvoir de limiter les politiques nationales dans ce domaine, la pression est de plus en plus forte pour favoriser une coordination. Par exemple, le TFUE prévoit explicitement que les États membres sont tenus de respecter leurs engagements internationaux dans le cadre de la coopération au développement¹⁹ et ceux-ci comprennent les engagements pour l'efficacité de l'aide (entre autres, cohérence et coordination). Par ailleurs, cet ensemble d'objectifs d'efficacité devient de plus en plus un référentiel dont il est politiquement difficile de s'éloigner car il est le résultat d'un consensus global des acteurs internationaux de l'aide au développement (Pays en développement, bailleurs de fonds, organisations internationales, ONG, société civile...). De ce fait, la coordination croissante des États membres porte également le risque de mener à une stigmatisation toujours plus forte des États non coopérants au risque de mettre en péril leurs stratégies de communication et de coopération. Ce processus est donc dans une certaine mesure auto-renforcé, ce qui représente une raison de plus de penser qu'il a de bonnes chances de se prolonger.

En résumé, bien que la CPD et le mouvement de coordination ne soient qu'à leurs balbutiements, ils s'inscrivent tous deux dans un cadre international dans lequel les États membres se sont inscrits. Dans ce contexte, la Commission (et l'Union dans son ensemble) possède des avantages comparatifs pour s'imposer progressivement et dans une certaine mesure comme le chef d'orchestre de l'ensemble des politiques européennes de développement. Les tentatives de leadership de la Commission pour européaniser les bonnes pratiques et la mise en œuvre des objectifs de l'efficacité de l'aide à travers des « initiatives » démontrent que la Commission est prête à endosser ce rôle de coordinateur. Cependant, les résultats restent jusqu'à présent mitigés que ça soit dans la mise en œuvre de la CPD ou des initiatives de coordination. Il faut dire que la concurrence reste rude et certains États membres ne semblent pas encore prêts à laisser à la Commission une trop grande marge de manœuvre pour influencer leurs politiques. On peut pourtant remarquer que ces éléments expriment des tendances actuellement à l'œuvre et des perspectives possibles pour la compétence de coopération au développement européenne.

¹⁹Article 208 : L'Union et les États membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations Unies et des autres organisations internationales compétentes.

CONCLUSION

Dès les prémises de la construction européenne, la coopération au développement fut considérée comme un élément à prendre en compte dans le cadre européen. En réalité, cette compétence prend naturellement racine dans le champ communautaire par sa perspective commerciale et dans le prolongement des anciennes traditions coloniales. La coopération avec les pays ACP est l'héritage de cette relation particulière qu'entretenaient les Européens avec ces États et le cadre de coopération actuel reflète toujours en partie cette réalité pour le meilleur et pour le pire. Cette perspective historique permet également de comprendre le statut particulier de la coopération ACP-UE et sa dimension extracommunautaire.

Malgré le fait que sa compétence ait été vidée de sa substance suite aux indépendances africaines, la Communauté s'est montrée relativement proactive en jouant de la clause de flexibilité prévue dans le traité pour mettre sur pieds des programmes de coopération dans une démarche qui fut dans un premier temps plutôt « réactive ». En effet, ces programmes étaient flexibles et répondaient à des besoins ponctuels auxquels la Communauté trouvait une réponse appropriée par la mise en place de politiques d'aide. Bien qu'ils n'aient pas représenté une politique réellement structurée, ces programmes ont permis de faire évoluer de manière incrémentale les lignes de démarcation entre États membres et Communauté en créant de facto une compétence communautaire de coopération au développement. En saisissant les opportunités politiques quand elles se présentaient, la Commission a donc pu maintenir son rôle dans ce secteur et le faire croître jusqu'à se rendre indispensable.

Il faudra attendre le traité de Maastricht pour voir se concrétiser cette tendance par la création d'une compétence communautaire formelle de coopération au développement. Celle-ci vint récompenser les efforts déployés par la Commission en sanctuarisant la compétence dans le traité. De plus, Maastricht ouvrit la voie d'une structuration de la compétence dans une démarche plus stratégique et planifiée en lien avec le développement des relations extérieures de l'Union et de la Communauté. Depuis lors, la compétence s'est étoffée et les instruments communautaires se sont multipliés tandis que les fonds associés à ces instruments sont de plus en plus importants face aux FED. En comparaison, pour la période 2014-2020, le onzième FED ne représente plus que 37 % de l'ensemble des fonds européens consacrés à la coopération au développement ce qui signifie que plus de 60 % du budget est maintenant géré dans le cadre communautaire.

Le Parlement européen a joué avec la Commission un rôle prépondérant pour protéger cette compétence et favoriser son déploiement dans le cadre communautaire. Cette démarche trouve son prolongement aujourd'hui dans l'agenda de l'efficacité de l'aide et, en particulier, dans la CPD et la coordination des politiques. Dans ce domaine, la Commission tente de maintenir son leadership en mettant en évidence le bien-fondé de ces principes, mais également en menant un certain nombre d'initiatives. En occupant l'espace sur cet agenda prioritaire de la coopération au développement au niveau global, la Commission se rend de plus en plus incontournable. Ces tentatives pourraient d'ailleurs potentiellement former un terreau favorable pour faire pencher la balance du côté communautaire lors d'une future redéfinition de la compétence, notamment

en instaurant un droit de regard plus contraignant de la Commission sur les politiques nationales.

Quoi qu'il en soit, malgré les nombreux facteurs de concurrence, la compétence de coopération au développement de l'Union européenne a eu tendance à se renforcer tout au long de son histoire. Elle a notamment bénéficié de l'émancipation des relations étrangères européennes, du soutien appuyé du Parlement européen et des avantages comparatifs de la Commission sur la plupart des États membres (poids critique, réseau de délégations très important, économie d'échelle, ...). Aujourd'hui, elle bénéficie également de l'opportunité offerte par l'agenda de l'efficacité de l'aide. Ainsi, bien que les défis soient importants et les solutions peu évidentes, il est probable que ce mouvement ne s'arrêtera pas en si bon chemin.

BIBLIOGRAPHIE

- Balleix, C. (2005). *La politique européenne de coopération au développement*. Bruxelles: Fondation Robert Schuman. Retrieved from <http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/notes/notes-29-fr.pdf>
- Buercky, U. & Knill, P. (2009). *2nd Monitoring Report of the EU Fast Track Initiative on Division of Labour*. Retrieved from <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45488935.pdf>
- Carbone, M. (2008). Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development. *Journal of European Integration* 30(3): 323–342. Retrieved from <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036330802144992>
- Commission Européenne. (2009a). *Budget de l'UE 2008 : Rapport financier*. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.
- Commission Européenne. La cohérence des politiques pour le développement – établissement du cadre politique pour une approche “de toute l'Union” (2009). Bruxelles.
- Commission Européenne. (2009c). *Rapport annuel 2009 sur les politiques communautaires en matière de développement et d'aide extérieure et sur leur mise en œuvre en 2008*. Bruxelles. Retrieved from http://unispal.un.org/pdfs/SEC_2009_831f.pdf
- Commission Européenne. (2010). *Rapport annuel 2010 sur les politiques de l'Union européenne en matière de développement et d'aide extérieure et leur mise en œuvre en 2009*. Bruxelles. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0335&from=FR>
- Commission Européenne. Working arrangements between Commission services and the European External Action Service (EEAS) in relation to external relations issues. , SEC(2012)48 (2012).
- Commission Européenne. (2013). *Rapport 2013 de l'UE sur la cohérence des politiques pour le développement*. Bruxelles. Retrieved from http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pcd-report-2013_fr.pdf
- Conseil de l'Union Européenne. Règlement du Conseil relatif à l'aide financière et technique en faveur des pays en voie de développement non associés (1977).
- Conseil de l'Union Européenne. Conclusions du Conseil et des Représentants des Gouvernements des Etats Membres réunis au sein du Conseil : Millennium Development Goals: EU Contribution to the Review of the MDGs at the UN 2005 High Level Event (2005). Bruxelles.
- Conseil de l'Union Européenne. Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil concernant le Code de

conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement (2007).

Conseil de l'Union Européenne. Conclusions du Conseil sur la Cohérence des Politiques pour le Développement (CPD), réunion 2974 du conseil des relations extérieures, 17 novembre 2009 (2009).

Cour de justice des Communautés européennes. Arrêt du 3 décembre 1996, Portugal/conseil, dans l'affaire C-268/94 (1996).

Frisch, D. (2008). *La politique de développement de l'Union européenne : Un regard personnel sur 50 ans de coopération internationale*. Retrieved from <http://ecdpm.org/publications/la-politique-de-developpement-de-lunion-europeenne-un-regard-personnel-sur-50-ans-de-cooperation-internationale/>

Furness, M. & Vollmer, F. (2013). *EU Joint Programming : Lessons from South Sudan for EU Aid Coordination* (No. 18). Bonn. Retrieved from http://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_18.2013.pdf

Galeazzi, G., Helly, D. & Krätke, F. (2013). *All for One or Free-for-All? : Early experiences in EU joint programming* (No. 50). Retrieved from <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/BN-54-Early-Experiences-in-Programming-EU-Aid-2014-2020.pdf>

Helly, D. (2010). *L'UE et l'Afrique : les défis de la cohérence*. Paris: Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne.

Parlement Européen. Constatation de l'arrêt définitif du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1976 (1975). Strasbourg.

Parlement Européen. Arrêt définitif du budget général des communautés européennes pour l'exercice 1992 (1992).

Royaume de Belgique. Loi relative à la Coopération au Développement du 19 Mars 2013 (2013).

Traité de Rome Instituant la Communauté européenne (1957). Rome.