

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

Obs

Observatori de Política Exterior Europea



Working Paper n. 51
Julio de 2003

Pour une nouvelle gouvernance de l'aide européenne

Carlos Santiso

Economista político en Paul H Nitze School of Advanced International Studies (SAIS) in Washington DC, United States.

Abstract

Les pays de l'Union européenne (UE) devraient-ils 're-nationaliser' l'aide communautaire ? Alors que l'Europe s'apprête à ouvrir un nouveau chapitre dans son développement institutionnel, la gouvernance de l'aide communautaire ne fait l'objet que d'une modeste attention. Elle souffre cependant de nombreux dysfonctionnements et incertitudes institutionnelles. Malgré de bonnes intentions et une générosité indéniable, de nombreuses occasions ont été manquées pour donner un nouveau souffle au dispositif communautaire d'aide au développement. Cet article analyse la gouvernance de l'aide européenne dans le cadre des débats sur la refonte des institutions européennes et l'efficacité de l'aide au développement. Il soutient que les réformes du dispositif communautaire d'aide au développement adoptées depuis 1998 n'adressent que partiellement les questions de fond quant aux relations ambiguës entre politique étrangère et coopération au développement et les conséquences de celles-ci sur son architecture institutionnelle. Le dispositif communautaire oscille entre deux modèles, celui de l'autonomie de la politique de coopération et celui de l'intégration de celle-ci à la politique étrangère. Le deuxième modèle semble cependant prendre le dessus, plus par défaut que par dessein. L'élaboration d'une Constitution pour l'Europe élargie requiert que s'ouvre le débat sur l'impérieuse nécessité de repenser la gouvernance de l'aide européenne et les réformes institutionnelles et administratives que celle-ci exige.

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (Espanya)

© Institut Universitari d'Estudis Europeus. Todos derechos reservados al IUEE. All rights reserved.

Introduction : Passé imparfait et futur incertain *

Les pays de l'Union européenne (UE) devraient-ils 're-nationaliser' l'aide communautaire ? Les dysfonctionnements de l'aide au développement gérée par la Communauté européenne (CE) plaideraient en effet pour considérer sérieusement cette option. Les pays européens éprouvent cependant une certaine réticence à assumer pleinement leurs responsabilités, bien qu'ils ne mâchent pas leur critiques envers les organes de la Commission chargée d'administrer l'aide communautaire. La problématique contemporaine sur l'efficacité de l'aide, la réduction de la pauvreté et l'allègement de la dette appellent à jeter un regard critique sur la gestion de l'aide communautaire, d'autant plus que l'Union s'engage dans une nouvelle étape de son développement institutionnel.

Alors que l'Europe s'apprête à ouvrir un nouveau chapitre dans son développement institutionnel, la gouvernance de l'aide communautaire n'a fait jusqu'à présent l'objet que d'une modeste attention. Or la crise de la Commission en 1999 et les rapports accablants de la Cour des Comptes européenne ont accéléré le processus de réforme du dispositif communautaire de gestion de l'aide initié en 1998. Les ressources financières en jeu sont considérables. En 2000, les dépenses liées à l'action extérieure s'élevaient à 8,3 milliards d'euros, dont 5 pour la coopération au développement. Si l'on inclut les ressources du Fonds européen de développement (FED), le budget de l'aide communautaire représentait 18 milliards d'euros en 2000.

Depuis la signature du traité de Maastricht en 1992, l'aide au développement est devenue une politique communautaire, dirigée par la Commission européenne sous tutelle du Conseil européen. Les États membres de l'Union ont ainsi délégué à la Commission la responsabilité de gérer une portion substantielle de leur aide aux pays en développement. Néanmoins, ils ont préservé leurs propres programmes bilatéraux de coopération au développement, sans toutefois établir de mécanismes suffisants pour assurer la cohérence de l'ensemble, aussi bien en matière d'orientations politiques que de stratégies opérationnelles. Ces programmes répondent à des objectifs politiques spécifiques et entrent parfois en concurrence avec l'aide communautaire.

La refonte des relations extérieures de l'Union est au cœur du projet de Constitution européenne. Celui-ci se propose de refonder le processus de construction européenne, de repenser le rôle de l'Europe dans le monde et d'améliorer la gouvernance des institutions dans le cadre de l'élargissement. Cependant il n'adresse que marginalement la réforme du dispositif européen de coopération au développement. Or celui-ci est en crise. La coopération au développement européenne reste, plus de trente ans après sa création, un opaque mystère pour la majorité des citoyens européens. Les polémiques relatives à la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) tendent à dominer les débats sur les relations extérieures de l'Union. Il est donc urgent d'engager un débat ouvert et franc sur la politique commune d'aide au développement dans le cadre plus large de l'action extérieure de l'Union européenne.

La gouvernance de l'aide au développement souffre de nombreuses déficiences, aussi bien du point de vue des structures institutionnelles que des orientations politiques, ainsi que des stratégies opérationnelles et des mécanismes de gestion. En particulier, la division des responsabilités entre le Conseil et la Commission, ainsi qu'au sein même de la Commission demeurent problématiques. Les pays en voie de développement, dont les capacités administratives sont limitées, ont souvent exprimé leur frustration face aux lourdeurs administratives et aux longs délais de l'aide communautaire. Peu sont ceux qui, au-delà d'un cercle restreint de technocrates au sein des ministères des finances, comprennent les réglementations et les procédures alambiquées de l'aide communautaire. L'ironie de l'histoire veut qu'au cours des années 90 le renforcement de la bonne gouvernance soit devenu une

* L'auteur remercie tout particulièrement Luis Tejada Chacón, Bertrand Rioust de Largentaye, Mark Lewis, Roel von Meijenfeldt et Massimo Tommasoli pour leurs commentaires et suggestions.

condition de l'aide communautaire, imposant aux pays bénéficiaires des principes de bonne gouvernance que la Commission ne parvient pas à respecter en son sein.

Les politiques de l'aide communautaire ressemblent à une Tour de Babel de règlements, résolutions, déclarations, et communications, sans orientations politiques et stratégiques clairement définies. Les lignes budgétaires et les cadres géographiques tendent à avoir plus d'importance que les orientations de politique générale. D'ailleurs, et ce jusqu'à 2000, la Communauté n'avait pas de politique globale d'aide au développement. Il est devenu presque impossible de déchiffrer le labyrinthe bureaucratique du dispositif communautaire d'aide au développement dont les structures et procédures kafkaïennes sont devenues légendaires. L'exaspération face à l'incapacité de la Commission de réformer la gouvernance de son aide a poussé l'ancien ministre britannique pour le développement international, Clare Short, à lui donner le titre peu honorifique de « plus mauvaise agence de développement du monde. Les défaillances de son aide discréditent l'Europe dans le monde. »¹ Le Commissaire européen aux affaires extérieures, Chris Patten, reconnaît lui-même que « la capacité de l'Union européenne à faire des promesses politiques est plus impressionnante que sa capacité passée à les tenir. »² Pourquoi donc les Etats membres ne parviennent-ils pas à remanier l'aide communautaire ?

Repenser la gouvernance de l'aide européenne est devenu d'autant plus urgent que 2004 sera une année charnière pour la redéfinition de l'action extérieure de l'Union avec l'élargissement de l'Union à dix nouveaux Etats membres, les élections au Parlement européen, et l'intronisation d'une nouvelle Commission. La Conférence Intergouvernementale (CIG) qui débute en octobre 2003 devra également se prononcer sur le projet de Constitution européenne élaborée par la Convention sur l'Avenir de l'Europe et adoptée comme base de travail par le Conseil européen de Thessalonique en juin 2003. Cet essai s'efforcera de discerner les traits saillants du dispositif communautaire d'aide au développement. Il abordera la question fondamentale non résolue du choix de modèle pour l'action extérieure de l'Union et les relations entre politique étrangère et coopération au développement.

I. À la recherche du temps perdu

En 1998, la Cour de justice des Communautés européennes a fortement critiqué le manque de clarté, de cohérence et de base légale de l'aide communautaire, en particulier dans le domaine de la promotion de la démocratie et le renforcement de l'état de droit dans les pays en développement.³ Deux rapports ultérieurs de la Cour en 2000 ont également épinglé la Commission quant à son manque de transparence, la forçant à suspendre ses programmes destinés à promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance dans les pays tiers.⁴

Un nouvel élan

Lorsque Romani Prodi a assumé les rênes de la Commission, il s'est engagé à promouvoir de nouvelles formes de gouvernance au sein de la Communauté, identifiant cet axe comme un des

¹ Clare Short, "Aid that Doesn't Help", *Financial Times*, 23 juin 2000.

² Cité dans : "EU aid to Albania: Stinking fish", *The Economist*, 27 octobre 2001, p.49.

³ Agissant sur injonction du Parlement européen, la Cour de Justice des Communautés européennes, dans son arrêt du 12 mai 1998 (cas C-106/96), a en effet noté l'absence de base juridique appropriée concernant les programmes de la Communauté européenne destinés à promouvoir la démocratie, l'état de droit et la bonne gouvernance dans les pays tiers. Cet arrêt a forcé la Commission à suspendre et revoir l'ensemble de ses programmes d'appui dans ces domaines.

⁴ Cour des Comptes européenne, *Rapport spécial 12/2000*, Bruxelles, Journal Officiel des Communautés européennes 230/1 10.8.2000 ; Cour des Comptes européenne, *Rapport spécial 12/2000*, Bruxelles, Journal Officiel des Communautés européennes C57/01 du 22.02.2000.

quatre objectifs stratégiques de sa présidence.⁵ Le Livre blanc de 2000 sur la réforme de la Commission et celui de 2001 sur la gouvernance européenne appellent à recentrer les institutions et à les refonder sur les principes d'ouverture, de participation, de responsabilité, d'efficacité et de cohérence, cinq principes que la Commission n'a pas toujours elle-même respectés, en particulier en ce qui concerne la gestion de l'aide au développement.⁶ La Commission s'efforce, tant bien que mal, de confronter les causes structurelles du manque de légitimité et de crédibilité de l'aide qu'elle administre. Elle a engagé, depuis 2000, une réforme en profondeur du dispositif institutionnel d'aide au développement, dont les contours sont contenus dans la Communication sur la réforme de la gestion de l'aide extérieure de mai 2000.⁷ Ces réformes, parfois entreprises dans l'urgence, ont pour but ultime d'accroître la transparence et l'efficacité de l'aide et à d'en « agiliser » la gestion financière. Pour ce faire, une agence autonome d'exécution, l'Office de Coopération Europe Aid, a vu le jour en janvier 2001 dans le cadre d'une déconcentration croissante vers les délégations de la Commission dans les pays tiers.

Désireux de clarifier les objectifs stratégiques de l'aide, le Conseil de développement, l'agencement du Conseil pour les questions relatives à la coopération au développement, a adopté en novembre 2001 une déclaration de politique générale en matière de coopération au développement, comblant ainsi une lacune légale vieille de plusieurs décennies.⁸ Celle-ci identifie la lutte contre la pauvreté comme raison d'être de l'aide communautaire. Les résultats de ces réformes, qui doivent se prolonger jusqu'en 2004, sont encore difficiles à déchiffrer, d'autant plus que l'aide communautaire reste fortement segmentée en cinq zones géographiques - à savoir l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique (ACP), l'Asie et l'Amérique latine (ALA), les pays méditerranéens (MED), et l'Europe orientale et centrale (PHARE), les Balkans (CARDS) et la Communauté des États indépendants (TACIS). La coopération avec chacune de ces régions est régie par sa propre toile d'araignée réglementaire.

De bonnes intentions

La générosité de l'Europe est incontestable et incontestée. Cela ne signifie cependant pas que son efficacité ne doive pas être améliorée. L'Union européenne (c'est-à-dire la Communauté européenne et les États membres) est le premier bailleur de fonds au monde. Selon le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE), l'Europe a fourni 25 des 54 milliards de dollars de l'aide mondiale en 2000 (soit 46% de l'aide publique au développement).⁹ La Communauté à elle seule représente plus de 8% de l'aide mondiale (soit près de 5 milliards de dollars), la majorité sous forme de subventions non remboursables, la plaçant en quatrième position mondiale.¹⁰ Cependant, son influence sur les politiques globales d'aide au développement demeure limitée. Celles-ci restent dominées par les institutions de Bretton Woods, en particulier la Banque mondiale et les banques régionales de développement. Depuis la crise asiatique à la fin des années 90, le Fonds monétaire international (FMI) est devenu un acteur important dans le régime international d'aide

⁵ Commission européenne, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Social and Economic Committee and the Committee of the Regions on Strategic Objectives 2000-2005*, COM(2001)154, février 2000.

⁶ Commission européenne, *Reforming the Commission: A White Paper*, COM(2000)2000 final 05.04.2000 ; Commission européenne, *European Governance: A White Paper*, COM(2001)428 final 25.07.2001.

⁷ Commission européenne, *Communication to the Council on the Reform of the Management of External Assistance*, 16 mai 2000.

⁸ Conseil de l'Union européenne, *The European Community's Development Policy: Statement by the Council and the Commission*, 2304^{ème} session du Conseil 12929/00, 10 novembre 2000; Commission européenne, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the European Community's Development Policy*, COM(2000)212 final 26.04.2000.

⁹ OCDE, *Development Co-operation Report 2001*, Paris, OCDE, 2002.

¹⁰ OCDE, *DAC Aid Peer Review of the European Community*, Paris, OCDE, 2002.

au développement. Or, ces institutions financières internationales sont elles-mêmes fortement maquées par l’empreinte du gouvernement des Etats-Unis.

**Tableau 1 : Aide au développement de la Communauté européenne en 2000
(en milliards d’euros)**

	Engagés	Déboursés
Fonds européen de développement	5.7	2.3
Budget général de la Communauté européenne	12.2	7.7
Total de l’aide communautaire	17.9	9.9
<i>dont :</i>		
Aide publique au développement	12.6	7.4
Aide officielle	5.3	2.6

Source: Commission européenne, *Annual Report on the Implementation of the European Commission’s External Assistance* (Bruxelles: Commission européenne, 2001). Situation au 1er janvier 2001.

En outre, la contribution communautaire a continuellement augmenté au cours des dernières décennies, tant en termes absolus que relatifs, alors que la plupart des budgets de coopération des pays européens se sont réduits. Cette croissance continue s’explique tout d’abord par le fait que les pays membres ont accepté d’acheminer une partie croissante de leur aide bilatérale par le biais de la Communauté européenne. Alors qu’en 1970 ils canalisait 7% de leur aide par la Communauté européenne, en 1990 ce ratio s’élevait à 13% et en 1997 à plus de 17%. En outre, lors du récent Conseil européen à Barcelone en mars 2002, l’Union s’est engagée à accroître davantage son effort en faveur du développement, de sorte que collectivement les Etats membres atteignent une moyenne située entre 0,32% et 0,39% de leur PIB d’ici à 2006 (comparé au maigre 0,1% des Etats Unis). Les pays scandinaves sont les seuls qui aujourd’hui dépassent l’objectif de 0,7% du PIB établi par les Nations unies.

Tableau 2 : Part de l’aide des États membres mise en œuvre par la Communauté européenne

	en pourcentage (%)	
	1992	2001
Autriche		18
Allemagne	16	23
Belgique	19	22
Danemark	6	5
Espagne	23	20
Finlande		14
France	11	25
Grèce		47
Irlande	42	21
Italie	14	38
Luxembourg		11
Pays-Bas	9	6
Portugal	16	26
Royaume-Uni	21	18
Suède		7
Moyenne	17.7	20.1

Source: Comité d’Aide au Développement (CAD), *DAC Journal of Development Cooperation 2002 Report*, vol.4, no.1, 2003.

Ces tendances démontrent l'engagement des pays européens tant en faveur de la lutte contre la pauvreté que de l'approfondissement de la construction européenne. Néanmoins, et compte tenu de l'inefficacité et l'opacité de l'aide gérée par la Commission, pourquoi ceux-ci continuent-ils à déléguer davantage de responsabilités et de ressources aux instances communautaires, bien souvent en imposant de nouvelles exigences à l'exsangue bureaucratie bruxelloise? Ces développements reflètent également une nouvelle prise de conscience de l'importance de l'aide au développement non seulement pour lutter contre la pauvreté mais également pour empêcher que la déliquescence de l'état de droit et la désintégration des Etats dans les pays pauvres ne plantent les semences de la contestation et du terrorisme dans les environnements fertiles de la paupérisation. A la veille de la Conférence mondiale sur le financement du développement qui s'est tenue en mars 2002 à Monterrey au Mexique, le président George Bush a annoncé une augmentation substantielle de l'aide bilatérale américaine, qui devrait atteindre les 15 milliards de dollars annuels d'ici à 2006, soit une augmentation de 50%. Les pays riches ont également accepté d'augmenter l'aide destinée aux pays les plus pauvres, en particulier en Afrique Sub-Saharienne. L'engagement de Monterrey est assorti d'un certain nombre de conditions en matière de respect des droits de la personne, des principes démocratiques et de l'état de droit ainsi que de « tolérance zéro » en matière de corruption.

Cet engagement s'est également traduit en juillet 2002 par l'augmentation des ressources de la Banque mondiale. Les pays riches ont conclu un accord sur un plan de trois ans pour financer son programme de prêts à taux préférentiels destinés aux 79 pays les plus pauvres de la planète. La treizième reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (AID) mettra 23 milliards de dollars à la disposition des pays pauvres au cours des trois prochaines années, ce qui représente une augmentation de l'ordre de 20% par rapport à la dernière reconstitution en 1998. Cependant, les pays africains estiment que le continent a besoin de plus de 64 milliards de dollars en aide et en investissements pour réduire la pauvreté de moitié d'ici à 2015. La Banque africaine de développement (BAD) estime, quant à elle, qu'une augmentation de l'aide de l'ordre de 20 à 25 milliards de dollars est nécessaire pour atteindre cet objectif.¹¹

De manière plus fondamentale, ces engagements reflètent un renouveau de la coopération Nord-Sud que le président Jacques Chirac a appelé de ses vœux en février 2002 alors qu'il recevait au Palais de l'Élysée des dignitaires africains venus lui présenter la nouvelle initiative africaine pour le développement. Depuis lors, le nouveau Ministre des affaires étrangères, Dominique de Villepin, sillonne l'Afrique pour définir les contours d'une nouvelle politique africaine de la France, maintenant que le gouvernement se trouve libéré de l'étai de la cohabitation. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad, selon son sigle anglais), dont les contours furent arrêtés au dernier sommet de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) à Lusaka en Zambie en 2001, fut au centre des discussions du Sommet des sept pays les plus industrialisés à Kananaskis au Canada en juin 2002. Les pays du G7 ont conditionné leur soutien au respect des principes démocratiques. Les récents événements au Zimbabwe ou à Madagascar en 2002 montrent combien l'engagement démocratique du continent africain reste fragile.

Le Nepad établit un mécanisme de suivi novateur pour consolider la démocratie sur le continent africain. L'engagement démocratique des pays africains serait périodiquement évalué par leurs pairs. La crédibilité de ce mécanisme restera cependant en doute tant que les dirigeants africains n'agissent pas plus vigoureusement face aux élections truquées, aux crises de gouvernance et aux érosions démocratiques. Passer de la rhétorique à l'action a toujours été le défi du continent africain. Il suffit de se rappeler la décevante performance des présidents sud-africain et nigérian dans la crise zimbabwéenne de 2002. Dans le cas contraire, le Nepad risque de disparaître comme une peau de chagrin. Pour se redonner un nouvel élan, l'Organisation de l'unité africaine (OUA) a décidé, en 2001, de se rebaptiser Union africaine (UA). Or, plusieurs dirigeants autocratiques étaient présents à la cérémonie inaugurale en juillet 2002, parmi lesquels

¹¹ Banque africaine de développement, *Achieving the Millennium Development Goals in Africa: Progress, Prospects, and Policy Implications*, Abidjan, juin 2002.

Mouammar Kadhafi, Robert Mugabe ou encore Gnassingbè Eyadema. Ce dernier déclara d'ailleurs que « c'est avec les anciennes cordes qu'on en tisse de nouvelles. »¹²

Par ailleurs, le nouveau contexte de l'aide au développement est également marqué par la remise en cause des institutions internationales chargées de la gérer, aussi bien dans la rue depuis Seattle que dans les réunions à huis clos au sein même de ces institutions. L'administration républicaine à Washington, en particulier l'ancien Secrétaire américain au trésor, Paul O'Neill, est particulièrement critique à l'égard du FMI, ainsi que, dans une moindre mesure, la Banque mondiale. Depuis la crise asiatique en 1997 et plus récemment lors de la crise argentine, le FMI est accusé à la fois de s'immiscer trop dans la gestion des politiques économiques des pays qui demandent son aide, imposant les prescriptions du « Consensus de Washington », et de ne pas avoir été assez sévère avec les mauvais élèves tels que l'Argentine.

Dans une diatribe contre la bureaucratie de l'aide internationale, un ancien économiste de la Banque mondiale, William Easterly, accuse ces institutions d'être à la source même de l'inefficacité de l'aide. Le monopole des bureaucraties internationales sur la gestion de l'aide a créé, selon lui, un « Cartel des bonnes intentions » dont le discours cache de nombreux dysfonctionnements.¹³ Ces critiques font écho à celles d'un autre ancien économiste de la Banque mondiale et récent Prix Nobel d'économie, Joseph Stiglitz, concernant la gestion désastreuse par le FMI des crises financières dans les marchés autrefois émergents.¹⁴ La dernière décennie du vingtième siècle fut celle des « grandes désillusions » malgré toutes les « bonnes intentions. »

Les parlements nationaux se sont également joints aux critiques, en particulier le Congrès américain qui, dans son célèbre rapport de 2000 (le « Rapport Meltzer ») appelle à une refonte complète de l'architecture financière internationale. L'Assemblée nationale française, quant à elle, dans un rapport de 2000 (le « Rapport Tavernier ») s'interroge sur la légitimité des politiques néo-libérales promues par ces institutions et appelle à une « nouvelle nuit du 4 août », faisant allusion à cette nuit de 1789 au cours de laquelle l'Assemblée nationale constituante vota l'abrogation des derniers privilèges de la noblesse et du clergé.¹⁵ Ainsi, depuis la fin des années 90, les parlements nationaux des pays développés exercent plus activement un contrôle sur les institutions internationales que leurs gouvernements financent. Progressivement, les parlements des pays bénéficiaires deviennent également plus critiques à l'égard des institutions financières internationales et des relations que leurs gouvernements entretiennent avec celles-ci. Ainsi, en mai 2003, un groupe de parlementaires brésiliens a créé un caucus pour contrôler les politiques du gouvernement brésilien dans ce domaine.

Des occasions manquées

L'Europe est restée cependant à l'écart de ces discussions, ne disposant ni de voix unique, ni de position commune. Alors que les États membres participent à la réforme de l'architecture financière internationale et à la refonte du régime global d'aide au développement, l'Union en tant que telle reste largement absente, éloquente par son silence. En effet, la Communauté a largement été embourbée dans la réforme de son propre dispositif d'aide au développement. Elle n'a donc pas pu ou pas su apporter sa contribution à ces débats qui la dépassent. Alors que la réforme des institutions financières internationales acquière une nouvelle vigueur, l'Union continue de mener un « guerre des boutons, » ne parvenant pas à décider comment son aide devrait être gérée.

¹² Cité dans : « L'Union africaine mal partie à Durban, » *Libération*, 11 juillet 2002, p.10.

¹³ William Easterly, *The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy versus Markets in Foreign Aid*, Washington DC, Centre for Global Development Working Paper 4, mars 2002.

¹⁴ Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, New York: W.W. Norton & Co, 2002.

¹⁵ Assemblée nationale, *Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale : Vers une nuit du 4 août?* Paris, Assemblée nationale, Commission des finances, Rapport d'information no.2801, 2000.

Au delà de cercles restreints de technocrates et d'observateurs attentifs, l'aide communautaire a été épargnée par les débats sur l'efficacité de l'aide et la réforme du système international d'aide au développement. Cependant, l'existence de dysfonctionnements importants dans le dispositif communautaire de l'aide au développement n'est pas un secret. Il s'agit donc de repenser à la fois la politique européenne l'aide au développement et les institutions communautaires responsables de l'administrer. De plus, l'élargissement de l'Union en 2004 posera de nouveaux défis. Une grande partie de l'aide communautaire est destinée aux pays à revenus intermédiaires situés dans le périmètre immédiat de l'Union: l'aide aux pays pauvres représente aujourd'hui moins de 40% de l'aide communautaire, comparé à près de 70% en 1990. Elle s'oriente en effet vers les pays prioritaires de l'Europe centrale et orientale et du bassin méditerranéen. Bien que ceux-ci soient indubitablement d'une grande importance politique et stratégique, cette aide ne constitue pas en soi un aide axée sur la réduction de la pauvreté dans les pays les plus pauvres.

Tableau 3: Allocations de l'aide communautaire aux pays pauvres (1990-2000)
 (en pourcentage de l'aide publique au développement)

	1980	1990	2000
Pays membres du CAD	60	58	63
Communauté européenne	85	76	39

Source: *OECD 2001 International Development Statistics Online* (2002)

En outre, les procédures d'allocation et de gestion de l'aide communautaire demeurent un mystère pour la plupart des observateurs, même les plus avertis. En théorie, l'octroi de l'aide correspond à une évaluation objective des besoins et de la performance des pays bénéficiaires, selon des critères mesurant le niveau de pauvreté, le développement humain et le respect des droits de la personne. Dans la pratique, elle reflète des arbitrages politiques dans lesquels chaque partie a ses intérêts à défendre. Malgré les efforts déployés pour introduire une plus grande sélectivité dans la répartition des fonds d'aide, les allocations tendent à rester relativement stables, dans une marge de fluctuation implicitement définie et défendue, reflétant la persistance d'une culture de droits acquis.

La Commission n'est pas l'unique responsable de l'inertie et des déficiences de l'aide communautaire, puisque nombre de décisions restent du ressort des Etats membres de l'Union, dont certains, comme la France ou la Grande Bretagne, ont leurs propres intérêts à défendre. Par exemple, la coopération avec 77 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (les pays ACP) est financée par les ressources extrabudgétaires du FED. Les décisions concernant la répartition de cette aide sont prises par les Etats membres qui contribuent au FED et dont les droits de vote sont proportionnels à leur contribution financière. Comme la France, l'Allemagne et la Grande Bretagne sont les plus grands financiers du FED, ces pays ont une influence décisive sur les décisions prises.

Il est donc urgent de clarifier les critères guidant d'octroi de l'aide communautaire afin de permettre à celle-ci de s'appuyer sur des bases plus solides et crédibles, permettant une plus grande lisibilité des critères appliqués. Ces critères doivent refléter à la fois les besoins objectifs des pays en développement et leur performance en matière de respect des droits de la personne, de promotion de la démocratie, et de renforcement de l'état de droit. Cette approche pourrait également permettre à la Commission de mieux résister aux demandes insistantes de certains pays membres. Par exemple, à l'automne 2001, Jacques Chirac a ouvertement critiqué la Commission lorsque celle-ci refusa de débloquent l'aide communautaire à la République Démocratique du Congo. Or cette aide (sauf l'aide d'urgence et humanitaire) se trouvait alors

suspendue selon les procédures établies par la Convention de Cotonou adoptée en 2000 et réglementant la coopération entre l'Union et les pays ACP, à laquelle la France a souscrit.¹⁶

Les divergences d'interprétation des clauses et des mécanismes de suspension de l'aide communautaire furent à l'origine de cette confrontation malheureuse. Elles reflètent néanmoins les tensions entre la Commission et les Etats membres quant à la gestion de l'aide communautaire et rendent encore plus ardue la tâche de la Commission pour définir une politique commune d'aide au développement. Cependant, aussi longtemps que la portée de l'aide communautaire restera globale, les stratégies basées sur une plus grande sélectivité restent hors d'atteinte. En effet, la Communauté européenne ne peut pas discriminer entre les bénéficiaires et concentrer son aide sur un nombre limité d'entre eux ayant fait preuve de leur engagement pour réduire la pauvreté et lutter contre la corruption. Le principe de sélectivité ne peut s'appliquer qu'au choix d'instruments et, en définitive, aux montants alloués. Elle ne peut s'appliquer au choix des pays dits « d'intervention prioritaire. »

Les maillons les plus faibles du dispositif de l'aide communautaire sont cependant liés à sa gouvernance, et en particulier aux difficultés de la Communauté européenne à définir des objectifs politiques clairs et des stratégies opérationnelles cohérentes s'appliquant aux différentes régions et pays avec lesquels elle coopère. L'absence de politiques globales et de stratégies sectorielles est particulièrement préjudiciable, créant une certaine imprécision et une impression d'improvisation dans la gestion de budgets considérables. La transparence des instruments communautaires et l'évaluation de l'impact de l'aide sont également défectueux, malgré les efforts déployés par la Commission depuis 1998 pour corriger ces dysfonctionnements. Par exemple, en 2001, l'évaluation du programme d'aide à la reconstruction de l'Albanie, pourtant un pays d'une importance capitale pour l'Union, a relevé de sérieuses défaillances dans la livraison de l'aide d'urgence, de nombreuses irrégularités financières et un manque total de coordination entre Bruxelles et la délégation à Tirana.¹⁷ Afin de contourner ces dysfonctionnements, la Communauté européenne a eu parfois recours à des subterfuges destinés à « protéger » l'aide de la bureaucratie chargée de l'administrer. Par exemple, l'Agence européenne pour la reconstruction (AER) fut créée en 2000 par décision du Conseil européen de Cologne en 1999 afin de gérer l'aide destinée à la reconstruction des Balkans. Elle possède un statut d'agence autonome et son budget s'élève à 1,6 milliard d'euros.

II. Politique étrangère et coopération au développement

De manière plus fondamentale, les controverses actuelles sur la réforme de l'aide européenne s'insèrent dans le débat plus large de la gouvernance de l'aide au développement. La coopération au développement doit-elle être gérée de manière bilatérale ou multilatérale ? Compte tenu du manque de légitimité et d'efficacité des institutions multilatérales, cette problématique qui jusqu'à présent est restée feutrée mérite cependant d'être soulevée afin de déterminer les responsabilités de chacun.

Deux modèles alternatifs

Au-delà des débats ésotériques sur l'efficacité de l'aide extérieure européenne se trouve le débat sur le rôle et la place de la coopération au développement dans la politique étrangère de l'Union.

¹⁶ Sur les mécanismes de suspension de l'aide communautaire dans le cadre de la Convention de Cotonou, voir : Carlos Santiso, « Responding to Democratic Decay and Crises of Governance: The European Union and the Convention of Cotonou, » *Democratization*, vol.10, no.3 (à paraître en 2003).

¹⁷ « EU aid to Albania: Stinking Fish », *The Economist*, 27 octobre 2001, p.49 ; « Evaluating Aid: Rattling Europe's Skeletons, » *The Economist*, 14 mars 2002.

L'aide au développement doit-elle être une politique autonome aux objectifs spécifiques ou une composante de la politique extérieure ? Cette problématique pourtant fondamentale est loin d'être résolue au sein même des pays européens. Elle mérite cependant une plus grande attention, d'autant plus que, depuis la fin de la Guerre froide, la coopération au développement s'est fortement politisée, s'engageant dans des domaines autrefois tabous comme la promotion de la démocratie, la lutte contre la corruption ou encore le renforcement de l'état de droit.¹⁸ Ceux-ci sont maintenant à la fois des *conditions* explicites et des *objectifs* spécifiques de coopération au développement (ce qui ne va pas sans poser ses propres problèmes).¹⁹ L'aide communautaire a souvent innové dans ce domaine, introduisant depuis 1992 des « clauses démocratiques » dans ses accords de coopération et d'association avec les pays tiers.

Cependant, il n'existe pas de consensus au sein de l'Union sur la façon optimale de coordonner la politique étrangère et la coopération au développement. Une grande diversité de modèles organisationnels s'est développée au cours des ans. *Grosso modo*, deux modèles alternatifs coexistent, reflétant deux conceptions différentes des relations optimales entre la politique extérieure et l'aide au développement. D'une part, les gouvernements qui jugent qu'une politique de coopération au développement digne de ce nom devrait être autonome et avoir ces propres objectifs estiment que cette option implique l'existence d'un ministère indépendant responsable de coordonner et superviser cette politique. D'autre part, les pays qui estiment que, pour des raisons de cohérence et de complémentarité, la coopération au développement devrait constituer une partie intégrante, et donc intégrée, de la politique étrangère, tendent à opter pour un ministère unique, bien que parfois bicéphale, chargé de l'ensemble des relations extérieures du pays. En réalité, la plupart des pays européens combinent divers éléments de ces deux modèles, souvent oscillant entre l'un et l'autre le long d'un *continuum* entre le modèle d'agence autonome et le modèle de ministère intégré.

Les gouvernements en faveur d'une politique de coopération au développement indépendante préfèrent le modèle d'agence autonome dotée d'une certaine indépendance de gestion et de fonctionnement dans le cadre des objectifs de politique générale du gouvernement. Ce modèle a l'avantage de protéger les objectifs de long terme de la coopération au développement des vicissitudes de plus court terme de la diplomatie. En effet, les défenseurs de ce modèle estiment que le modèle alternatif n'offre pas de garanties suffisantes quant à la préservation des objectifs de l'aide au développement, à savoir la réduction de la pauvreté dans les pays pauvres, et risque de transformer la coopération au développement en instrument de la politique étrangère. Il est vrai que les objectifs de ces deux politiques extérieures sont différents et parfois discordants : alors que l'objectif de la diplomatie est de promouvoir les intérêts du pays, celui de la coopération est, en quelque sorte, de promouvoir ceux des pays pauvres pour réduire la pauvreté dans ceux-ci.

Ce modèle est celui de la Grande Bretagne, de la Suède et dans une moindre mesure de l'Allemagne. Au-delà de l'Europe, les Etats Unis, le Canada et l'Australie ont également opté pour ce modèle. Cependant, la Grande Bretagne, par exemple, ne l'a adopté qu'en 1997 avec la création du Ministère pour le développement international (DFID) qui a acquis un rang de ministère à part entière. En Suède, l'Agence suédoise pour la coopération au développement international (ASDI) possède une grande autonomie fonctionnelle dans la gestion de la coopération bilatérale suédoise.²⁰

Le modèle alternatif est celui d'un ministère intégré supervisant et coordonnant l'ensemble des relations extérieures, entre lesquelles la politique étrangère, la coopération au développement et le commerce international. Dans ce modèle organisationnel, la coopération au développement

¹⁸ Carlos Santiso, *The Reform of European Union Development Policy: Improving Strategies for Conflict Prevention, Democracy Promotion and Governance Conditionality* (Bruxelles Centre for European Policy Studies, CEPS Document de Travail 189, mars 2002, 48p.)

¹⁹ Carlos Santiso, « Sisyphus in the Castle: Improving European Union Strategies for Democracy Promotion and Governance Conditionality, » *European Journal of Development Research*, vol.15, no.1, 2003.

²⁰ OCDE, *Development Co-operation Review: Sweden*, Paris, OCDE, DAC Journal, vol.1, no.4, 2001.

est conçue comme une composante stratégique de la politique extérieure. Sa gestion est étroitement intégrée dans l'appareil diplomatique du gouvernement, assurant a priori une plus grande cohérence entre les différents instruments de politique extérieure. Ce modèle est celui de la plupart des pays européens, y compris les Pays-Bas, la Belgique ou encore l'Espagne où l'Agence espagnole pour la coopération internationale (AECI), créée en 1986, sert de bras opérationnel au Ministère des affaires étrangères.²¹ C'est également le modèle qui semble actuellement s'étendre le plus, avec les réformes récemment adoptées au Danemark et en Finlande.

La France, quant à elle, a modifié son dispositif de coopération internationale en 1998. Le Ministère de la coopération fut alors intégré au Ministère des affaires étrangères où la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) est responsable de l'aide bilatérale française, sous l'autorité d'un ministre délégué à la coopération et à la francophonie.²² Néanmoins, l'autonomie fonctionnelle de l'Agence française de développement (AFD) a été préservée. Un Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) fixe chaque année les grandes orientations politiques et les montants d'aide par pays bénéficiaire. Il est également chargé d'assurer une meilleure coordination interministérielle, point faible du système antérieur. Un organe consultatif similaire à celui existant en Espagne, le Haut conseil pour la coopération internationale (HCCI) a également été établi en 1999 afin d'inclure les organisations non gouvernementales dans la définition des politiques de coopération. Au Danemark depuis 1991, le Ministère des affaires étrangères a la responsabilité de tous les domaines de l'action extérieure.²³ Il est organisé en deux départements principaux, l'un chargé des relations avec les pays développés et l'autre des relations avec les pays en voie de développement. Cette réorganisation a permis une plus grande cohérence entre les politiques extérieures.

Chaque modèle possède ses avantages et ses inconvénients. Tandis que le modèle d'agence autonome tend à garantir une plus grande efficacité et continuité dans la poursuite des objectifs spécifiques de l'aide au développement, le modèle de structure intégrée tend à améliorer la cohérence des politiques et la coordination interministérielle. S'il est indiscutable que la coopération bilatérale doit s'accorder aux priorités politiques arrêtées par le gouvernement, les objectifs de long terme de celle-ci, tels que la lutte contre la pauvreté, ne sont pas toujours compatibles avec les exigences de court terme de la diplomatie. En aucun cas la coopération au développement ne devrait être instrumentalisée. D'autre part, une politique de développement excessivement indépendante risque de s'isoler des réalités géostratégiques et géoéconomiques dans lesquelles elle s'insère nécessairement.

La Communauté européenne a adopté un modèle hybride, combinant des éléments des modèles d'agence autonome et de ministère intégré, parfois oscillant de l'un à l'autre au gré des Commissaires et des Présidents de la Commission. Il est cependant regrettable que les mesures adoptées depuis 1999, parfois à la hâte, ne semblent pas toujours refléter une réflexion mûre et des décisions mesurées. Celles-ci ressemblent davantage à des réponses improvisées aux critiques grandissantes. Beaucoup d'occasions ont été manquées et maintenant le temps presse. Après l'élargissement à l'Est décidé au sommet extraordinaire de Bruxelles en octobre 2002 et entériné au Sommet de Copenhague en décembre 2002, la gouvernance de l'aide européenne deviendra encore plus complexe à partir de 2004 lorsque l'Union s'élargira à des pays sans autre tradition de coopération au développement que celle des pays bénéficiaires de celle-ci.

Il est donc urgent d'ouvrir le débat sur le rôle et la place de la coopération au développement dans la politique étrangère de l'Union dans le cadre du projet de Constitution européenne et de la

²¹ José Antonio Alonso (dir.), *Estrategia para la Cooperación Española*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999.

²² OCDE, *Development Co-operation Review: France*, Paris, OCDE, DAC Journal, vol.1, no.3, 2000.

²³ OCDE CAD, *Development Co-operation Review: Denmark*. Paris, OCDE Development Co-operation Review no.33, 1999.

CIG qui débutera en octobre 2003. À la réflexion nécessaire sur la politique d'aide au développement doit s'ajouter celle sur le dispositif institutionnel chargé de l'administrer.²⁴

Les débats sur la place de la coopération au développement au sein du dispositif des affaires extérieures sont également marqués par le clivage traditionnel entre les deux modèles alternatifs d'intégration européenne, l'approche fédéraliste et l'approche intergouvernementale. Les fédéralistes défendent une politique extérieure européenne commune, voire unique, de préférence sous la responsabilité de la Commission. Les propositions avancées par le Président de la Commission, Romano Prodi, en juin 2002 reflètent cette approche. L'approche intergouvernementale, quant à elle, défend les prérogatives des Etats membres dans la définition et la conduite des affaires étrangères, plaçant la Politique extérieure et de sécurité commune (PESC) fermement sous le giron du Conseil européen. Le partage des responsabilités entre la Commission et le Conseil en matière de politique extérieure reste donc une question sensible, marquée par une rivalité acharnée.

De Séville à Thessalonique

Cependant, l'aide communautaire semble être progressivement intégrée dans le dispositif de politique extérieure. Lors du Sommet de Séville en juin 2002, le Conseil de l'Union européenne a adopté les mesures proposées par Javier Solana, le Haut Représentant pour la politique étrangère, agissant également comme Secrétaire général du Conseil. Le nombre de formations du Conseil des ministres fut réduit de 16 à 9. Le Conseil des ministres de développement a été supprimé en septembre 2002 et intégré dans un nouveau « super Conseil » pour les affaires générales et les relations extérieures. Ces mesures réduisent considérablement l'autonomie de l'aide au développement.²⁵

Le projet de Constitution européenne, élaboré par la Convention sur l'avenir de l'Europe instituée par le Conseil européen de Laeken en décembre 2001 et présenté au Conseil européen réuni à Thessalonique le 20 juin 2003, après quinze mois de travaux par 105 conventionnels sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, semble également opter pour le modèle intégré.²⁶ Il propose l'installation d'un Ministre des Affaires étrangères de l'Union nommé par le Président de la Commission et chargé de conduire la politique extérieure et de sécurité commune. L'Article I-27.3 du Titre IV sur les institutions de l'Union précise que celui-ci est « chargé des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union. »

Par ailleurs, dans son rapport final, le Groupe de Travail VII sur l'action extérieure de la Convention sur l'avenir de l'Europe donne plus d'indications quant aux considérations sous-jacentes de cette proposition somme toute peu explicite quant à l'avenir de la coopération communautaire.²⁷ Celui-ci souligne l'importance de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'Union, aussi bien en ce qui concerne l'harmonisation des politiques entre la Communauté et les Etats membres, qu'au sein de la Communauté et de la Commission. Il recommande ainsi l'intégration des instruments, des principes et des objectifs de l'action extérieure de l'Union, y compris les aspects externes des politiques internes. Il prône la création d'un « Représentant européen pour les affaires extérieures » au sein de la Commission, intégrant les fonctions du Haut Représentant du Conseil et du Commissaire chargé des relations extérieures.

²⁴ Voir, en particulier, les conclusions de la dernière évaluation de l'aide communautaire par le CAD de l'OCDE: OCDE, *DAC Aid Peer Review of the European Community*, Paris, OCDE, 2002.

²⁵ Anne Simon, *The New Organization of the Council of the European Union: Setback or Opportunity for EU Development Cooperation*, Maastricht, ECDPM Discussion Paper 46, janvier 2003.

²⁶ Secrétariat de la Convention européenne, *Projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles : CONV 820/03, 20 juin 2003.

²⁷ Secrétariat de la Convention européenne, *Rapport final du Groupe de travail VII – « Action extérieure de l'UE, »* Bruxelles : CONV 459/02, 16 décembre 2002.

En ce qui concerne la réforme de la Commission et l'amélioration de la cohérence et de l'efficacité des services, le groupe recommande la mise en place d'un service extérieur commun (Service européen pour l'action extérieure) placé sous l'autorité du Ministre des Affaires étrangères. Plus spécifiquement en ce qui concerne la politique de coopération au développement, le rapport final de ce groupe de travail indique, dans son point 9 :

« Tout en reconnaissant la spécificité des objectifs de la politique de développement, qui figurent dans les principes et objectifs de l'action extérieure de l'UE, le groupe insiste sur la nécessité d'assurer la cohérence entre la coopération au développement et d'autres aspects de l'action extérieure de l'UE, ainsi que les aspects extérieurs des politiques internes, l'aide au développement devant être considérée comme un élément de la stratégie globale de l'Union à l'égard des pays tiers. »

De plus, avec la disparition annoncée de la Direction générale pour le développement, direction de la Commission responsable des relations avec les pays ACP, et le renforcement de l'autonomie d'Europe Aid, le dispositif communautaire continue sa mutation.²⁸ La cohérence institutionnelle qui semble émerger de ces réformes successives reste cependant incertaine, d'autant plus que la Direction générale des relations extérieures, responsable des relations avec les pays autres que les ACP, n'a pas vu ses capacités en matière de gestion de l'aide au développement renforcées. Or, cette Direction générale coiffe la centaine de délégations de la Commission dans les pays tiers qui, dans le cadre de la déconcentration des responsabilités de Bruxelles vers les Délégations dans les pays tiers, vont devoir s'acquitter de plus grandes responsabilités dans la gestion des programmes d'aide.

Ces réformes semblent également indiquer l'irrésistible désir des Etats membres de « recentrer » ou « re-nationaliser » la politique communautaire d'aide au développement en la réintégrant plus étroitement dans le dispositif de politique étrangère, sous la responsabilité du Conseil. Elles permettront sans doute de renforcer la cohérence des politiques communautaires et d'accroître l'efficacité de l'aide au développement, bien qu'elles risquent d'en amoindrir l'autonomie. Cependant, la Commission semble concevoir l'efficacité de l'aide essentiellement en termes techniques et bureaucratiques. L'objectif ultime des réformes institutionnelles et administratives entreprises depuis 2000 semble en effet privilégier ce que la Commission appelle « l'agilisation » de la gestion des ressources financières. Il s'agit essentiellement d'accroître le déboursement des fonds, sans toujours prêter une attention suffisante à l'impact de ceux-ci. Enfin, les réformes actuelles ne répondent pas à la question de stratégie fondamentale, à savoir: Quelle organe de la Commission européenne sera chargée de définir les politiques sectorielles d'aide au développement et comment celles-ci se traduiront-elles en stratégies opérationnelles efficaces et cohérentes ?

Conclusions et propositions

Ces polémiques rendent l'aide communautaire particulièrement vulnérable à un moment où l'Europe s'efforce de redéfinir sa place dans le monde. La refonte de l'aide communautaire a cependant été la grande absente des débats de la convention constitutionnelle et risque d'être éclipsée par les controverses sur la politique étrangère et de sécurité commune dans les débats de la Conférence intergouvernementale (CIG) qui débute en octobre 2003 durant la présidence

²⁸ Pour une analyse plus fine des réformes administratives internes en cours au sein de la Communauté et de la Commission, voir: Carlos Santiso, "Reforming European Foreign Aid: Development Co-operation as an Element of Foreign Policy," *European Foreign Policy Review*, vol.7, no.4 (2002), pp.401-422 ; Carlos Santiso, *Improving the Governance of European Foreign Aid*, Bruxelles, Document de Travail no.189 du CEPS, octobre 2002.

italienne du Conseil de l'Union européenne. Or cette conférence est chargée d'entériner le projet de Constitution européenne.

Nombreux sont les défis que doit relever la politique d'aide au développement de la Communauté.²⁹ La réforme de la gouvernance de l'aide européenne doit répondre à deux questions fondamentales renvoyant à deux incertitudes institutionnelles.

Politique étrangère et aide au développement Tour d'abord, il s'agit de clarifier les relations institutionnelles entre coopération au développement et politique étrangère au niveau européen. Au-delà des améliorations techniques et des restructurations administratives, il s'agit de repenser la contribution de l'aide européenne à la politique étrangère et de sécurité commune. De cette discussion découleront des choix politiques claires et des structures institutionnelles cohérentes plus amènes à répondre aux objectifs que l'Union se sera alors fixés. Ce débat devrait être éclairé par une discussion plus large au sein des pays européens. Les expériences du Danemark ou de la Suède sont particulièrement instructives à cet égard.

Architecture institutionnelle et gouvernance interne Par ailleurs, concernant la réforme du dispositif communautaire d'aide au développement, il apparaît également urgent de résoudre les incertitudes institutionnelles de la gouvernance de l'aide européenne, en particulier la répartition des rôles et des responsabilités entre les différentes institutions de l'Union. Ces incertitudes se situent à quatre niveaux :

- Au sein de l'Union européenne quant à la répartition des responsabilités et des fonctions entre la Communauté européenne et les États membres, c'est-à-dire entre l'aide multilatérale communautaire et les aides bilatérales européennes;
- Au sein de la Communauté européenne quant à la répartition des responsabilités entre le Conseil, la Commission et le Parlement³⁰ et, dans une moindre mesure, la Cour des Comptes;
- Au sein même de la Commission quant à la répartition des responsabilités entre les différentes directions générales (relations extérieures, développement, commerce international,) ainsi que les agences rattachées ou autonomes telles que l'Office de l'Aide Humanitaire (ECHO), l'Office de Coopération Europe Aid (AIDCO), la Banque européenne d'investissement (BEI) ou encore l'Agence européenne pour la Reconstruction (AER) ;
- Enfin, au sein des institutions financières internationales telles que le G7, le FMI ou encore la Banque mondiale, où l'Union européenne n'a pas de voix propre, de position commune et donc d'influence décisive en tant qu'entité.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire de renforcer les capacités de la Commission européenne en matière de formulation des politiques d'aide au développement, d'analyse stratégique, de recherche appliquée et d'évaluation. Il est également grand temps d'abolir l'anachronique distinction entre la coopération avec les pays ACP et celle avec les autres pays en voie de développement. Un dispositif intégré assurerait sans doute une plus grande cohérence, une efficacité accrue et un plus grand impact. De même, les capacités d'analyse, de prospective et d'évaluation de la Commission doivent être renforcées, non seulement pour garantir une

²⁹ Voir: Simon Maxwell and Paul Engel, *European Development Cooperation to 2010*, Londres et Maastricht, ECDPM Discussion Paper et ODI Working Paper 219, mai 2003.

³⁰ En particulier les commissions parlementaires spécialisées (telles que celles du budget, du contrôle budgétaire ou du développement et de la coopération,) ainsi que les mécanismes de coopération inter-parlementaires en matière de contrôle, permettant ainsi au Parlement européen de bénéficier de l'expérience des parlements nationaux en matière de contrôle de l'action de leurs gouvernements au sein des instances financières multilatérales. La délégation de responsabilités croissantes envers la Commission devrait s'accompagner par un renforcement correspondant des capacités de contrôle du Parlement.

meilleure transparence, mais également pour permettre à l'Europe d'exercer une plus grande influence sur l'articulation des politiques d'aide au développement, jusqu'à présent monopolisées par les Etats Unis et les institutions de Bretton Woods. Ces réformes permettraient également de renforcer l'identité européenne de coopération au développement.

Enfin, la réforme de la gouvernance de l'aide européenne requiert également la définition et mise en œuvre d'un système objectif et crédible d'allocation des ressources financières, non seulement en termes de besoins mais également en termes de performance des pays bénéficiaires dans les domaines de la réduction de la pauvreté, de respect des libertés fondamentales, de promotion de la démocratie, et de renforcement de la gouvernance. Tandis que le principe de prévisibilité des flux d'aide devrait être préservé, la tradition de droits acquis devrait être fermement rejetée. Il en va tant de l'efficacité de l'aide que de la légitimité de celle-ci.