



NOVEMBRE
2021

Delenda est Cotonou ? L'Union européenne et les États ACP : un partenariat sans partenaires



Dominique LECOMPTE
Thierry VIRCOULON

En partenariat avec:



L'**Ifri** est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Le **Policy Center for the New South**, anciennement OCP Policy Center, est un *think tank* marocain basé à Rabat, Maroc, qui a pour mission la promotion du partage de connaissances et la contribution à une réflexion enrichie sur les questions économiques et les relations internationales. À travers une perspective du Sud sur les questions critiques et les grands enjeux stratégiques régionaux et mondiaux auxquels sont confrontés les pays en développement et émergents, Policy Center for the New South offre une réelle valeur ajoutée et vise à contribuer significativement à la prise de décision stratégique à travers ses quatre programmes de recherche : agriculture, environnement et sécurité alimentaire, économie et développement social, économie et finance des matières premières, géopolitique et relations internationales.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Cette étude a été réalisée dans le cadre du partenariat entre l'Institut français des relations internationales (Ifri) et le Policy Center for the New South.

ISBN : 979-10-373-0445-2

© Tous droits réservés, Ifri, 2021

Couverture : montage réalisé par l'Ifri © Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Dominique Lecompte et Thierry Vircoulon, « *Delenda est Cotonou ? L'Union européenne et les États ACP : un partenariat sans partenaires* », *Études de l'Ifri*, Ifri, novembre 2021.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteurs

Dominique Lecompte est docteur en géographie tropicale. Il a travaillé une cinquantaine d'années dans le domaine de l'aide au développement dans les départements d'Outre-Mer puis pour les Nations unies, la Coopération française et la Commission européenne en Amérique centrale et Caraïbes, Afrique de l'Ouest côtière et sahélienne, Afrique centrale et orientale, Océan Indien et zone Indo-Pacifique. Il a durant vingt ans été consultant conseiller auprès des Ordonnateurs nationaux du FED du Cap-Vert, du Bénin, de la République démocratique du Congo (RDC), du Timor-Leste et du Burkina Faso, et effectué de nombreuses missions de formation aux procédures, d'audit, d'évaluation et d'identification notamment dans des pays en crise (Haïti, Comores, Burundi, Guinée Conakry).

Thierry Vircoulon est chercheur associé à l'Ifri. Ancien élève de l'École normale d'administration (ENA) et titulaire d'un master en science politique de la Sorbonne, il a travaillé pour le Quai d'Orsay et la Commission européenne et a été directeur Afrique centrale pour International Crisis Group. Il a vécu en Afrique du Sud, au Kenya et en RDC.

Remerciements

Nous tenons à remercier M^{me} Laura Lecompte ainsi que les professeurs Yves Bourdet, João Guimarães et Élisabeth Paul qui ont bien voulu relire et amender nos écrits. Leurs remarques et suggestions nous ont été fort précieuses.

Résumé

Bien qu'il soit assez largement passé inaperçu en France, l'accord signé le 3 décembre 2020 entre l'Union européenne (UE) et l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) représente un virage important dans les relations anciennes entre l'UE et les pays du Sud. Cette dernière a développé une politique d'aide dès le Traité de Rome en 1957, a signé le premier accord de coopération en 1963 et est aujourd'hui souvent le premier bailleur de ces pays, notamment en Afrique. L'UE prévoit, en effet, de consacrer environ 80 milliards d'euros pour son Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale de 2021 à 2027.

Or, de la convention de Yaoundé en 1963 à l'accord du 3 décembre 2020, la politique d'aide au développement de l'UE a considérablement évolué. Alors qu'elle reposait sur le développementalisme économique, prônait une co-gestion de l'aide et priorisait les infrastructures et l'intégration dans le commerce international, elle a progressivement changé de paradigme et adopté de nouvelles orientations. L'accord de Cotonou signé en 2000 a symbolisé ce changement : la gouvernance démocratique est devenue la nouvelle référence, l'aide s'est accompagnée de priorités politiques, les grands projets d'infrastructures ont été abandonnés au profit de l'aide budgétaire et les ingénieurs ont été remplacés par des gestionnaires. Cette évolution a conduit à des conséquences préjudiciables. D'une part, l'inflation des objectifs assignés à l'aide, la subordination de l'aide à la diplomatie européenne, la prolifération des documents stratégiques et la multiplication des outils de financement ont rendu la politique européenne d'aide confuse et illisible. D'autre part, la politisation et la bureaucratisation de cette dernière ont eu raison du principe de co-gestion qui caractérisait le Fonds européen de développement.

La gestion de l'aide européenne devenant de moins en moins partenariale et de plus en plus complexe, de nombreux gouvernements du Sud s'en détournent et recourent à des bailleurs alternatifs. Si la priorisation de la sécurité et de la politique migratoire dans l'aide européenne agace certains partenaires du Sud, à Bruxelles on fustige l'absence de résultats des milliards d'aide qui leur sont fournis. De ce fait, les signes de désintérêt, voire de désaccord, se multiplient, aboutissant parfois à des tensions diplomatiques entre l'UE et des pays ACP.

L'accord du 3 décembre 2020 qui met officiellement fin à la co-gestion de l'aide et ne fait plus du développement la priorité absolue illustre ce désamour progressif entre le donateur européen et les pays aidés, et risque de se traduire dans les années qui viennent par un partenariat sans partenaires.

Executive Summary

Although it was not much publicized in France, the agreement signed on 3 December 2020 between the European Union and the Organization of the Africa, Caribbean and Pacific States is of great importance. The EU development policy started with the Roma Treaty in 1957 and was first formalized in the Yaoundé convention in 1963. Nowadays the EU is one of the main donors, especially in Africa, and it plans to budget 80 billion euros for its new Neighborhood, Development and Cooperation instrument for the 2021-2027 period.

From the Yaoundé convention signed in 1963 to the new agreement, the EU development policy has radically changed. It was based on economic development, co-management of aid and focused on infrastructures and exports, but its paradigm had changed. Signed in 2000, the Cotonou agreement symbolized this new direction. Democratic governance became the new reference, political priorities were inserted into the aid policy, infrastructures projects were replaced by budget support and engineers were replaced by managers. These transformations had unfortunate consequences. Firstly, the inflation of the objectives assigned to aid, the subordination of aid to European diplomacy, the proliferation of strategic documents and of funding tools have made European aid policy confused and opaque. Secondly the politicization and the bureaucratization of the aid policy led to the end of the co-management that characterized the European Development Fund.

As the European development aid has become more complex and less co-managed, governments of the South are less interested and look for alternative donors. Frustrations have been growing on both sides of the « partnership ». If the prioritization of security and migration policy in European aid annoys some partners in the South, European decision makers bitterly complain about the lack of impact of billions of development aid. As a matter of fact, the relation between the EU and these countries is characterized by growing disengagement and even disagreement that sometimes lead to diplomatic tensions. The new agreement signed in 2020 puts an end to the co-management of aid and makes development a priority among others. It is the symbol of this lost love between the EU donor and the recipient countries and may lead to a partnership without partners in the coming years.

Sommaire

INTRODUCTION	8
DE ROME À COTONOU : LE LONG CHEMIN DE L'AIDE EUROPÉENNE AU DÉVELOPPEMENT (1957-2000).....	10
Aux origines était le développementalisme : la période fondatrice du partenariat UE-ACP (1963-1989)	12
Les dix dernières années de Lomé : un vent nouveau	15
<i>La gestion des finances publiques et la politique macro-économique néolibérale.....</i>	<i>16</i>
<i>La gouvernance démocratique.....</i>	<i>17</i>
<i>La remise en cause des mécanismes de préférence commerciale.....</i>	<i>18</i>
Les caractéristiques originelles de l'aide européenne au développement	18
<i>Un consensus autour d'une vision du développement incarné dans une collaboration inter-administrative</i>	<i>19</i>
<i>Une priorité aux infrastructures et un milieu professionnel homogène.....</i>	<i>19</i>
<i>Un système fondamentalement antibureaucratique avec de faibles coûts de transaction.....</i>	<i>20</i>
L'ACCORD DE PARTENARIAT ACP-CE DE COTONOU : LE CHANGEMENT DERRIÈRE LA CONTINUITÉ	22
Le nouveau cadre normatif	22
<i>Les obligations en matière de droits humains</i>	<i>22</i>
<i>Le remplacement des préférences commerciales par le partenariat économique.....</i>	<i>23</i>
Le nouvel environnement politico-institutionnel.....	24
<i>L'émergence de la politique étrangère de l'UE et la subordination progressive de l'aide au développement à la diplomatie</i>	<i>24</i>
<i>L'évolution des objectifs et la prolifération des documents stratégiques</i>	<i>26</i>
Le passage d'une culture technique à une culture gestionnaire.....	28

LES DÉRIVES DE L'ACCORD DE COTONOU (2010-2020).....	30
Une stratégie de développement de moins en moins lisible et autonome	30
La multiplication confuse des instruments d'action extérieure	31
Une gestion de plus en plus bureaucratique.....	33
Le choix d'une fausse solution de facilité : l'aide budgétaire	35
La politisation de l'aide, le dépérissement de l'esprit de partenariat et le nouvel accord post-Cotonou	37
CONCLUSION : LE PARTENARIAT SANS PARTENAIRES	42
ANNEXES	43
Liste des acronymes	43
Chronologie des accords ACP–Europe.....	44

Introduction

« Ce que veulent les esprits distingués, qu'ils soient de l'Ouest ou de l'Est, c'est nous imposer une civilisation européenne, nous en imprégner sous la couleur de l'universel. Les peuples exotiques, dont nous sommes, seraient condamnés pour l'éternité à être non pas des producteurs mais des consommateurs de civilisations. »

L.S. Senghor

Le 3 décembre 2020, les négociateurs en chef de l'Union européenne (UE) et de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique¹ (OEACP) s'accordaient sur un nouvel accord régissant leurs relations. Plus de deux ans de négociations ont été nécessaires pour aboutir à ce document qui vise à « établir un partenariat politique renforcé » entre les parties². Il s'agit du dernier avatar d'une série d'accords qui s'inscrivent dans une longue histoire³. Le 20 juillet 1963, les six États qui formaient alors la Communauté économique européenne (CEE) et 18 pays africains récemment indépendants, signaient à Yaoundé une convention dont l'article premier indiquait qu'elle visait à « promouvoir l'accroissement des échanges entre les États associés et les États membres, [à] renforcer leurs relations économiques et l'indépendance économique des États associés et [à] contribuer ainsi au développement du commerce international⁴ ». Les signataires de la convention de Yaoundé indiquaient être « résolus à poursuivre en commun leurs efforts en vue du progrès économique, social et culturel de leurs pays⁵ ». On observe donc une évolution de paradigme entre 1963 et 2020 : le progrès économique, social et culturel cède le pas au partenariat politique. À ce titre, le fait que la Commission européenne présentée le 10 septembre 2019 ne mentionne plus l'aide au développement⁶ mais les « Partenariats internationaux » est un changement terminologique révélateur.

1. L'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique regroupe 79 pays.

2. *Partnership Agreement between the European Union and Its Member States, of the one part, and Members of the Organisation of African, Caribbean and Pacific States, of the part*, 15 avril 2021.

3. Voir la liste chronologique des accords entre l'UE et les ACP en annexe.

4. Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les États africains et malgache associés à cette Communauté (Yaoundé I), art. 1, 1963.

5. Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les États africains et malgache associés à cette Communauté (Yaoundé I), Préambule, 1963.

6. Depuis 1958, seule la Commission Santer (1995-1999) n'avait pas connu de commissaire ayant spécifiquement le terme « développement » dans l'intitulé de ses compétences, João de

Afin de comprendre ces changements contemporains lourds de conséquences, cette étude retrace l'évolution de la politique d'aide de l'UE depuis sa naissance et son essoufflement graduel, et remet en perspective les débats et les critiques qui ont présidé à l'élaboration du nouvel accord « post-Cotonou ». Sans préjuger de ce que sera son application, sa lecture pose d'emblée deux questions : l'UE a-t-elle encore une vision du développement et de ses relations avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ? Les ACP eux-mêmes accordent-ils toujours réellement un intérêt à leur partenariat avec l'Europe ?

De Rome à Cotonou : le long chemin de l'aide européenne au développement (1957-2000)

L'aide européenne au développement vis-à-vis des États actuellement membres de l'OEACP est liée aux origines de l'UE. Le Traité de Rome signé le 25 mars 1957 stipulait déjà que la Communauté entendait « favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent⁷ ». Il créait un fonds spécifique destiné à financer le développement⁸ des territoires qui étaient encore sous la dépendance coloniale de quatre des six États fondateurs de l'Europe (France, Belgique, Pays Bas et Italie). Ce fonds finançait des actions « en complément » de celles menées par les États membres, une annexe dressant la liste des 25 « territoires d'outre-mer » bénéficiaires.

L'accession à l'indépendance d'une majorité de ces territoires ne remet pas cette politique en question. Le 13 novembre 1962, une révision du Traité de Rome intégrait en annexes trois « déclarations d'intention » relatives à l'association à la Communauté économique européenne « des pays indépendants appartenant à la zone franc », de la « Somalie actuellement sous tutelle de la République italienne » et du « Surinam et des Antilles néerlandaises ». Dès 1963, la Convention de Yaoundé I, conclue avec 17 « États africains et malgaches associés » (EAMA), pérennisait ce partenariat. Les deux parties signataires réaffirmaient dès son préambule « leur volonté mutuelle de coopération sur la base d'une complète égalité ». Ainsi naissait la notion de « partenariat entre égaux », qui allait être le mythe fondateur du partenariat ACP-UE.

Sur le plan institutionnel, la convention de Yaoundé I établit le Conseil des Ministres, le Comité des Ambassadeurs et l'Assemblée paritaire. Ces structures figureront dans tous les documents ultérieurs et constituent encore aujourd'hui le cadre institutionnel formel des relations UE-ACP. La convention crée, au titre de la « coopération

7. Article 131 du Traité de Rome.

8. « Convention d'application relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté », article premier. Le fonds était déjà, comme le futur FED, mis en place pour cinq ans et abondé directement par les États membres.

culturelle et technique⁹ », un instrument financier spécifique abondé par les États partenaires européens distinct du budget des Communautés européennes : le Fonds européen de développement (FED). Il fut initialement doté d'un montant de 666 millions d'unités de compte alloué à ces 17 États, soit déjà l'équivalent d'environ 5 milliards d'euros de 2019¹⁰. Dès l'origine, l'accord fondateur de l'aide européenne fut un « contrat pluriannuel, de droit public international, négocié entre deux groupes d'États¹¹ ». L'objectif de l'accord est clair : la coopération pour le développement dans le cadre d'une géographie postcoloniale¹².

Au lieu de s'étioler comme la Communauté française prévue dans la Constitution de 1958 qui cessa pratiquement de fonctionner dès 1960¹³, ce « partenariat entre égaux » s'est « progressivement enrichi, sans que rien ne lui soit jamais retranché¹⁴ ». Tout en conservant la même ossature institutionnelle et financière pendant près de soixante ans, le partenariat a sans cesse agrégé de nouveaux États, de nouvelles thématiques et de nouveaux instruments. Depuis le Traité de Rome, il a réuni l'Europe et des pays qui lui ont presque tous été liés jusqu'à la seconde partie du XX^e siècle par une relation de dépendance coloniale. Ceux-ci ont souhaité continuer à entretenir avec l'Europe un partenariat particulier, à l'inverse des pays « en développement » d'Amérique latine, du pourtour méditerranéen ou d'Extrême-Orient. Cependant, au fil du temps, ce partenariat a connu une profonde évolution idéologique.

9. Titre II, article 16.a du Traité de Rome.

10. Calcul basé sur la valeur de l'Unité de compte fixée à celle de 0,88867088 grammes d'or fin (Protocole 7, article 1^{er}) à la valeur qui était celle du gramme d'or à Paris en 1963, actualisée pour tenir compte de l'inflation. À titre d'exemple, le total des aides programmables allouées à ces mêmes 17 pays pour la période 2014-2020 (11e FED) est de 6,5 milliards d'euros.

11. Déclaration de Claude Cheysson, alors Commissaire européen au développement lors de la signature de la Convention de Lomé I, cité par R.-M. Lemesle, « La Convention de Lomé : principaux objectifs et exemples d'actions 1975-1995 », Paris, C.H.E.A.M., 1995.

12. « Qu'est-ce que la coopération pour le développement ? », Le Conseil économique et sociale des Nations unies (ECOSOC), février 2015.

13. La Communauté française, instituée par la Constitution de la V^e République, se substituait à l'ancienne Union française. Elle a, dans la pratique, cessé d'exister dès 1960 avec l'accession à l'indépendance des plus importants de ses membres.

14. C. Bué, « La politique de développement de l'Union européenne : réformes et européanisation », *Critique internationale*, vol. 53, n° 4, 2011, p.83-99.

Aux origines était le développementalisme : la période fondatrice du partenariat UE-ACP (1963-1989)

Inspirée à l'origine par l'expérience des Communautés européennes¹⁵ et par la pensée économique du moment, la conception du développement portée par Yaoundé I reposait sur deux idées fondamentales : l'élimination progressive des barrières freinant les échanges commerciaux et les industries industrialisantes¹⁶. Les théories alors dominantes en économie du développement faisaient la part belle à l'industrialisation et au commerce international, notamment la doctrine des avantages comparatifs. Par conséquent, la mise en place d'un ensemble de préférences tarifaires et le financement d'infrastructures jugées comme essentielles à l'industrialisation étaient censés enclencher une dynamique économique vertueuse et mettre ces pays sur la voie du développement.

Le premier chapitre de la convention de Yaoundé I concernait les « droits de douane et restrictions quantitatives », l'article 2 abordant « l'élimination progressive des droits de douane » entre les parties et l'article 6 stipulant que « les États associés suppriment, au plus tard quatre ans après l'entrée en vigueur de la présente convention, toutes les restrictions quantitatives à l'importation des produits originaires des États membres ainsi que toutes mesures d'effet équivalent ». De ce point de vue, la convention de Yaoundé I se présentait avant tout comme un accord commercial facilitant l'accès des produits des États africains et malgaches associés (EAMA) au marché de la Communauté par l'octroi de préférences tarifaires sans réciprocité afin de contribuer à leur développement. Ces aspects demeureront durant près de quarante ans au cœur des conventions ultérieures de Yaoundé et de Lomé. Elles auront toutes deux en annexes une série de considérations sur les règles d'origines et des protocoles spécifiques relatifs aux bananes, au sucre, au rhum, etc.

Outre cet objectif de libre circulation des biens et d'élimination des barrières douanières, la seconde idée clé évoquée dans le préambule de Yaoundé I était la diversification de l'économie et plus particulièrement l'industrialisation. Les projets financés devaient

15. La « libre circulation des marchandises » constituait l'une des « quatre libertés » fondamentales lors de la création de la Communauté européenne.

16. Le concept « d'industrie industrialisante » a été développé à cette même époque par l'économiste Gérard Destanne de Bernis. Il considérait que certaines industries – les industries lourdes – jouaient un rôle moteur dans le développement des économies. Lire G. Destanne de Bernis, *Fluctuations et croissance*, Meylan, Éditions Campus ouvert, 2020.

s'inscrire « autant que possible dans le cadre d'un plan de développement¹⁷ ». Le financement d'infrastructures « structurantes » devait permettre l'éclosion d'un tissu industriel et donc promouvoir le développement économique et social des EAMA.

La mise en œuvre de cette politique était confiée à un service de la Commission (la Direction générale du développement – DG8) dont les responsables étaient en grande partie d'anciens fonctionnaires coloniaux français ou belges (comme Jacques Ferrandi, premier directeur et ordonnateur principal¹⁸ du FED). La DG8 fonctionnait selon des pratiques managériales fondamentalement « antibureaucratiques et pragmatiques¹⁹ ». Les projets étaient acceptés au cas par cas essentiellement sur la base des relations personnelles directes entre les responsables africains et l'équipe dirigeante à Bruxelles qui décidait pratiquement seule des projets à financer. « Caprice colonial » à l'origine, la DG8 permettait un « recyclage de l'Empire²⁰ » et une perpétuation de l'administration indirecte pratiquée dans certaines colonies. En effet, le directeur, ordonnateur principal, appelait directement au téléphone les chefs d'États africains pour régler les problèmes²¹. Des « contrôleurs techniques du FED », en majorité des ingénieurs civils contractuels rompus aux travaux en Afrique, furent recrutés dès 1960 pour assurer le suivi technique de l'exécution des marchés. À une époque où n'existaient ni internet ni télécopie, ils étaient dotés d'une large liberté d'action et d'une grande autonomie de négociation sur place avec les responsables locaux, et servaient de courroies de transmission des directives de Ferrandi. Ainsi, la gestion de l'aide européenne était à l'origine hypercentralisée, peu codifiée et unilatérale.

17. Article 1 du protocole n° 5 relatif à la gestion des aides financières.

18. Les procédures financières retenues à l'origine de la création de la Communauté européenne sont directement inspirées des pratiques de la comptabilité publique française avec la stricte séparation des rôles entre un ordonnateur qui ne peut manipuler les fonds publics et un comptable qui seul peut encaisser et décaisser.

19. Lire V. Dimier, *The Invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*, New York, Palgrave MacMillan, 2014, p. 102, 106 ; V. Dimier, « Institutionnalisation et bureaucratisation de la Commission européenne : l'exemple de la DG développement », *Politique européenne*, vol. 11, n° 3, 2003, p. 99-121. Pour un autre exemple éclairant d'organisation antibureaucratique dans le secteur du développement : A. Natsios, « The Clash of the Counter-bureaucracy and Development », Center for Global Development Essay, 2010, www.cgdev.org.

20. V. Dimier, « Institutionnalisation et bureaucratisation de la Commission européenne : l'exemple de la DG développement », *op. cit.*, p. 99-121.

21. V. Dimier, *The Invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*, *op. cit.* En particulier dans son chapitre 2 « Brussels or the Last French Colony: French Colonial Official's Leadership in Designing DG8 » (p. 22-56) dans lequel elle relate les appels téléphoniques directs entre Ferrandi et Senghor.

La seule évolution notable concernant les thématiques d'intervention lors de cette période fondatrice fut la prise en considération du développement agricole à la suite de la grande famine au Sahel des années 1970-1980. Prise de conscience d'abord timide et tardive dans les conventions de Lomé I (1975) et Lomé II (1979) mais qui s'affirma avec la convention de Lomé III (1984) dont le titre 1 était relatif au « développement agricole et rural, conservation des ressources naturelles ».

Dans le cadre de Lomé III, sous l'impulsion du Royaume-Uni qui a intégré l'accord en entraînant avec lui de nombreux États du Commonwealth, la notion de « partenariat » s'est incarnée dans un dispositif administratif spécifique. Selon la convention de Lomé III, les États ACP avaient, « en étroite coopération » avec la Communauté européenne, la responsabilité de la mise en œuvre des interventions financées par le FED : définition des objectifs, choix des projets, préparation des dossiers de financement et des marchés, co-ordonnement des paiements. Pour ce faire, l'article 227 instituait la figure de l'Ordonnateur national « qui représente les autorités de son pays pour toutes les opérations financées sur les ressources du Fonds gérées par la Commission ». L'ensemble de la gestion du FED reposait donc à partir de ce moment sur un binôme représentant local des Communautés/Ordonnateur national. Ce binôme fut responsable de toutes les étapes de la programmation et de la mise en œuvre des ressources du FED, ce qui donnait ainsi un véritable contenu à la notion de partenariat affichée depuis la naissance de l'aide européenne. Des procédures codifiées de programmation furent adoptées sous la pression des Britanniques qui ont œuvré pour rationaliser l'administration européenne de l'aide²².

Durant une vingtaine d'années, le partenariat entre l'UE et les EAMA puis ACP se fonda sur la pensée développementaliste dominante à l'époque²³. Le FED finançait presque exclusivement des projets d'infrastructures et le cadre de préférences tarifaires était complété par des fonds spécifiques²⁴ créés en vue d'atténuer les conséquences des variations des cours mondiaux. Les cadres des pays partenaires effectuaient rituellement leur visite annuelle à Bruxelles afin d'y rencontrer les responsables de la DG8 et de donner vie aux diverses institutions du partenariat instituées par la

22. Articles 215 à 224 de la convention de Lomé III.

23. L'économie du développement au début des années 1960 comportait plusieurs écoles de pensée telles que le développementalisme marxiste (Samir Amin, de Myrdal, etc.), le développement autocentré (Prebisch, Furtado) et le courant Économie et humanisme du Père Lebret.

24. STABEX concernant les cours de certains produits agricoles créé par Lomé I en 1975 et SYSMIN pour les produits miniers issus de Lomé II en 1980.

convention de Yaoundé I, toutes institutions dont le financement reposait intégralement sur le partenaire européen. La partie européenne ne s'immisçait alors pas dans les affaires politiques intérieures des pays ACP. L'important était que ces derniers se comportassent en clients fidèles dans les enceintes internationales. Cela a permis à Jean-Michel Severino, l'un des responsables de la coopération au développement d'alors, d'écrire « que l'aide soit efficace ou non n'[a] pas vraiment d'importance, par exemple, si elle consolidait des régimes amis²⁵ ». Contrôleurs du FED, experts et leurs correspondants à Bruxelles s'accommodaient fort bien des régimes politiques autoritaires et de leurs excès (l'empereur Bokassa en Centrafrique, le maréchal Mobutu en République démocratique du Congo, etc.).

La mise en œuvre de l'aide européenne reposait essentiellement sur des ingénieurs qui devaient fortement s'investir dans la négociation avec les responsables techniques et politiques locaux afin d'éviter ou de minimiser les détournements. À cette époque, l'aboutissement technique des projets primait sur les aspects de gestion financière et sur les procédures. Par ailleurs, comme il s'agissait en grande majorité de dons, l'aide européenne n'avait pas d'impact direct sur les finances publiques des États bénéficiaires. Les questions liées à sa gestion d'un point de vue macroéconomique et financier ne suscitaient guère l'intérêt d'une DG8 essentiellement composée d'ingénieurs.

Les dix dernières années de Lomé : un vent nouveau

Les années 1990 marquèrent un changement de paradigme dans l'approche idéologique et pratique du partenariat UE-ACP. Ce changement fut impulsé par des nouveaux concepts théoriques et des évolutions internationales sur lesquels les institutions et les responsables de l'aide européenne n'avaient pas de prises et auxquels leur « culture d'entreprise » ne les avait nullement préparés. Alors que l'idéologie néolibérale personnalisée au cours des années 1980 par Ronald Reagan et Margaret Thatcher s'imposa, que le « Bloc de l'Est » disparut et que de nouveaux problèmes de développement firent leur apparition, la stratégie de l'aide européenne au développement fut transformée par de nouveaux paradigmes politiques et économiques. Trois domaines firent alors l'objet d'une remise en cause profonde.

25. J.-M. Severino, « La résurrection de l'aide », *OCDE : Coopération pour le développement*, 2011, Paris, Éditions OCDE, 2012, p. 135-149.

La gestion des finances publiques et la politique macro-économique néolibérale

Consécutivement à la crise de la dette publique, aggravée par la mauvaise gestion économique de nombreux ACP, les institutions de Bretton Woods appliquèrent des solutions néolibérales inspirées par les idées du Consensus de Washington²⁶: réforme et stricte discipline fiscale, réduction des dépenses publiques, adoption de taux de change plus compétitifs, élimination des subventions et privatisation des entreprises publiques mal gérées. Ces programmes d'ajustement structurel assortis de conditionnalités politiques néolibérales relativement standardisées signifient que « l'objectif initial de l'aide – la satisfaction des besoins – se voit le plus nettement remplacé par l'objectif de conformité de la politique économique des pays à une politique définie comme optimale...respectueuse de l'économie de marché et des grands équilibres macro-économiques²⁷ ». Cette approche axée sur le redressement des comptes publics à court et moyen termes était largement contradictoire avec celle de l'aide européenne. Celle-ci, par contraste, s'inscrivait dans une perspective de moyen et long termes, pratiquait le don en vue de la construction d'infrastructures publiques et abordait la question de la baisse des recettes d'exportation par le biais d'outils de compensations financières comme le STABEX (Fonds de stabilisation des recettes d'exportation sur les produits agricoles) ou le SYSMIN (Système de Développement du potentiel minier), donc de subventions sans effets sur l'amélioration de la compétitivité. Avec réticence, la coopération européenne a dû se résigner à concourir au financement des programmes d'ajustement structurel. La Convention de Lomé IV (1989) actait ainsi pour la première fois la participation à leur financement dans le cadre d'une subsidiarité assumée vis-à-vis de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI)²⁸. Cette nouvelle orientation de l'aide ne fut d'ailleurs mise en place

26. Le document élaboré en 1986-1987 par une équipe d'experts mandaté par la Banque mondiale mais ayant entraîné la consultation de plusieurs centaines de responsables africains dans une quinzaine de pays est celui de : « Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth – A Long-Term Perspective Study », Washington D.C., La Banque mondiale, 1989. Ce rapport dû à Pierre Landell-Mills, Ramgopal Agarwala et Stanley Please fut publié un an avant le fameux article de John Williamson considéré comme jetant les bases du « Consensus de Washington ».

27. J. Coussy, « Soixante ans de conditionnalités » in *Les conditionnalités de l'aide : analyse critique et perspectives. Journée d'étude proposée par l'AITEC*, Paris, OXFAM France-Agir (ici, en partenariat avec la Plate-forme Dette et Développement), 16 janvier 2007, p. 11-13.

28. Art. 246 : « Les États ACP entreprenant des programmes de réformes reconnus et appuyés au moins par les principaux bailleurs de fonds multilatéraux [...] sont considérés comme ayant automatiquement satisfait aux conditions requises pour l'obtention d'une aide à l'ajustement. »

que très timidement : pour les 7^e (1990-1995) et 8^e FED (1995-2000), elle ne représentait qu'environ 10 % des allocations²⁹.

La gouvernance démocratique

La promotion de la gouvernance démocratique fut également liée à une conjonction d'événements internationaux extérieurs aux acteurs du partenariat. Parmi ces événements figurait la nouvelle doxa de la Banque mondiale qui découvrit en 1989 l'importance d'avoir une bureaucratie efficace, un État de droit et une limitation de la corruption pour parvenir à une croissance économique durable³⁰. De plus, l'effondrement du bloc socialiste diminua l'importance pour le partenaire européen de l'appui diplomatique des États ACP dans les instances internationales. Cela plaça ces derniers dans une dépendance presque totale vis-à-vis des bailleurs occidentaux. À l'instar du gouvernement français et du célèbre discours de François Mitterrand à La Baule qui déclencha un processus de démocratisation en Afrique francophone, la plupart des bailleurs affichèrent dès le début des années 1990 leur volonté de conditionner leur aide « aux efforts qui seront accomplis pour aller vers plus de liberté³¹ ».

Dans le cas du FED, cette mutation se traduit d'abord timidement. La Communauté européenne n'agissait alors qu'en « complément » de ses États membres en ce qui concerne la politique étrangère. Avec Lomé IV apparut pour la première fois à l'article 5 une discrète référence indiquant que « la politique de développement et la coopération sont étroitement liées au respect et à la jouissance des droits et libertés fondamentales de l'homme³² ». Cette convention rappelait que la Communauté et les ACP réaffirmaient leurs « obligations de droit international » en la matière pour combattre toute une série de discriminations basées sur « l'ethnie, l'origine, la race, la nationalité, la couleur, le sexe, le langage, la religion » ainsi que le « système d'apartheid³³ ». Le même article prévoyait que « des moyens financiers pourr[ai]ent être consacrés [...] à la promotion des droits de l'homme dans les États ACP, au travers d'actions concrètes, publiques ou privées »,

29. J. Coussy, « L'appui de l'Union européenne aux ajustements structurels », in « La Convention de Lomé, diagnostics, méthodes d'évaluation et perspectives », *Cahiers du GEMDEV*, n° 25, 1997, p. 195-211.

30. « Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth – A Long-Term Perspective Study », *op. cit.*

31. Discours de François Mitterrand à La Baule, 20 juin 1990, <https://nsarchive2.gwu.edu>.

32. Art. 5.1 de la Convention de Lomé IV.

33. Art. 5.2.

mais indiquait de façon liminaire que la mobilisation de ces moyens dépendait de « la demande des États ACP » eux-mêmes³⁴.

La remise en cause des mécanismes de préférence commerciale

La création en 1995 de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) modifia le cadre juridique des relations commerciales internationales. La clause du principe de la « Nation la plus favorisée » fut instaurée et les régimes commerciaux préférentiels mis en place par la Communauté européenne furent délégitimés. L'approche instaurée par les conventions Europe-ACP s'était de toute façon révélée inefficace. En effet, les deux tiers des exportations des ACP vers la Communauté ne bénéficiaient plus d'aucune préférence car ils entraient dans le cadre d'autres régimes préférentiels plus généraux. La part des importations des produits des ACP dans les importations européennes était devenue marginale. Les divers produits pour lesquels les ACP disposaient véritablement d'un accès privilégié (sucre, banane, etc.) furent à la base d'une spécialisation régressive sur des matières premières et des denrées à faible valeur ajoutée, et peu propices au développement. Enfin, l'évaluation de ces fonds avait mis en évidence le fait que la majeure partie des fonds n'allait pas aux secteurs et producteurs touchés par les variations des cours mais restait dans les caisses de l'État.

Les caractéristiques originelles de l'aide européenne au développement

À la veille de la signature de l'accord de partenariat de Cotonou en 2000, après 43 ans d'évolution, l'aide européenne présentait un certain nombre de particularités :

- elle reposait sur un consensus autour d'une vision du développement incarné dans une collaboration entre les services de la Commission et les administrations des pays récipiendaires ;
- elle priorisait les infrastructures et était mise en œuvre par un groupe professionnel homogène ;
- elle était mise en œuvre par des équipes réduites et avait de faibles coûts de transaction.

34. Art. 5.3.

Un consensus autour d'une vision du développement incarné dans une collaboration inter-administrative

Telle qu'instituée par le Traité de Rome, l'aide au développement européenne visait à « favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent³⁵ ». Pour les acteurs de la partie européenne, il n'y avait qu'un modèle de développement, s'inscrivant dans la croyance au « progrès » et consistant à équiper les pays pauvres en infrastructures structurantes. Cette stratégie devait conduire au développement, c'est-à-dire aux niveaux de vie et de consommation des pays européens. Cette vision était largement partagée par leurs partenaires ACP : l'heure n'était pas encore venue de procéder à une critique de l'économie du développement et à une déconstruction du regard occidental sur les pays du Sud. Dans chaque ACP, la mise en œuvre de l'aide européenne reposait sur des relations étroites, journalières, entre les très petites équipes du FED et les politiciens et administratifs locaux. Les projets étaient gérés de façon conjointe : aucun projet ne pouvait être signé, aucun marché ne pouvait être passé, aucun paiement ne pouvait être effectué sans les signatures conjointes de l'Ordonnateur national, représentant le gouvernement, et du chef de délégation représentant de la Commission. Cette co-gestion a été facilitée par l'élaboration d'un corpus de règles et de procédures relatif à la programmation, à la passation des marchés et aux paiements. Cela rendait possible, avec la formation constante des agents des partenaires, l'instauration de routines administratives, chacun connaissant les limites dans lesquelles il pouvait se mouvoir³⁶. Par ailleurs, à la différence des banques de développement opérant souvent projet par projet, il s'agissait d'aides programmables sur cinq ans qui permettaient une véritable concertation entre la partie européenne et le pays ACP sur les objectifs et les projets.

Une priorité aux infrastructures et un milieu professionnel homogène

Dans ce contexte, la faisabilité technique primait. Durant les premières décennies, la rentabilité économique des projets suscitait peu d'intérêt et les conséquences politiques des décisions prises dans le cadre de ce dialogue essentiellement technique n'étaient bien

35. Art. 131.

36. Dès les années 1990, des contrats de services furent passés avec des bureaux d'études en vue de former les agents des pays ACP travaillant dans le cadre de projets financés par le FED aux procédures de programmation et de gestion des fonds.

souvent ni perçues ni envisagées. Les cadres des Délégations, essentiellement des ingénieurs civils ou des agronomes recrutés à l'origine en tant que salariés contractuels par l'AEC (une association belge qui les mettait à disposition de la Commission³⁷), étaient d'anciens « experts » ayant souvent effectué un passage dans une entreprise de BTP outre-mer, en majorité ressortissants de puissances ex-coloniales (France, Italie, Belgique). Ils parlaient donc le même langage que les ingénieurs recrutés comme experts sur les projets ou comme conseillers auprès des services de l'Ordonnateur national, les services techniques locaux ou les entreprises attributaires. Après un séjour dans les délégations, ils étaient amenés à constituer la base des responsables de la Direction générale du développement (DG DEV) à Bruxelles. Il s'agissait donc d'un milieu très homogène, dont les responsables maîtrisaient non seulement la problématique propre à leur fonction, mais aussi celle de leurs sous-traitants (experts sur les projets et entreprises attributaires des marchés). Cette relative homogénéité professionnelle entre les praticiens de l'aide a fait du FED un instrument extrêmement efficace pour effectuer des milliards d'euros de travaux publics (réalisation de milliers de points d'eau, d'adductions, de routes, d'hectares irrigués, etc.).

Un système fondamentalement antibureaucratique avec de faibles coûts de transaction

Même après la codification des procédures de programmation dans le cadre de la Convention de Lomé III, une grande partie du travail a continué à reposer sur les échanges entre le représentant de la partie européenne (contrôleur du FED, puis délégué, puis chef de délégation) et les responsables locaux. Les délégations étaient alors composées d'équipes réduites : un chef de délégation, un ou deux conseillers, un conseiller chargé de suivre les projets dans les domaines institutionnels et sociaux et un économiste quand apparurent les programmes d'ajustement structurel. S'y ajoutaient une poignée de personnel d'appui local et éventuellement quelques contractuels européens. Les équipes à Bruxelles étaient aussi peu nombreuses. L'accent était mis sur les aspects techniques et juridiques liés à la maîtrise d'ouvrage, une série de textes encadrant la passation des marchés, leur exécution et les procédures relatives aux conciliations et contentieux. Les équipes chargées du FED

37. Ils avaient obtenu le statut de fonctionnaires en 1988 au terme d'une longue lutte syndicale et juridique (Règlements 30/18/87 et 30/19/87 du 5 octobre 1987 cité par V. Dimier, « Préfets d'Europe : le rôle des délégations dans les pays ACP (1964-2004) », *Revue française d'administration publique*, vol. 111, n° 3, 2004, p. 433-445. En 1989, ils obtinrent le statut diplomatique à la suite d'une décision des États ACP.

disposaient alors de solides compétences non seulement techniques mais également juridiques en matière de marchés publics. Néanmoins, les procédures financières étaient peu encadrées. Des agents locaux se chargeaient généralement du suivi des paiements déjà cosignés par l'Ordonnateur national³⁸. Il n'existait pratiquement aucun mécanisme de contrôle interne car le système de suivi financier était peu performant. L'objectif des ingénieurs était que les travaux soient réalisés dans le respect des délais et des coûts prévus. Pour ce faire, une assistance technique (surtout composée d'ingénieurs) était fournie aux ministères techniques maîtres d'œuvre (en particulier les missions de contrôle et surveillance des travaux) et aux services de l'Ordonnateur national (maître d'ouvrage). Le système était très souple. Des contacts téléphoniques directs entre le chef de délégation et le siège permettaient, après concertation locale, la prise de décisions rapides. À l'inverse de la gestion actuelle³⁹, ce mode de fonctionnement était efficace pour mener à bien des travaux d'infrastructures dans des conditions techniques et politiques souvent hasardeuses.

38. Jusqu'à la déconcentration au début des années 2000, le chef de délégation disposait d'autre part d'un compte « payeur délégué » ouvert localement lui permettant de payer directement et rapidement les fournisseurs locaux, seuls les paiements en ECU ou en devises européennes étant transmis à Bruxelles, demandant ainsi des délais plus importants. Ce dispositif permettait de régler rapidement les créances envers les fournisseurs locaux, les motivant par la même à participer aux marchés du FED.

39. Voir la partie « La politisation de l'aide, le dépérissement de l'esprit de partenariat et le nouvel accord post-Cotonou », p. 37-41 de cette étude.

L'accord de Partenariat ACP-CE de Cotonou : le changement derrière la continuité

Précédé par une vaste opération de concertation avec les partenaires ACP et la société civile, l'accord de Partenariat ACP-CE de Cotonou, signé en 2000, a constitué un changement majeur par rapport aux précédentes Conventions de Yaoundé et de Lomé. Mais ce changement est paradoxal car une grande partie du contenu de l'accord de Cotonou reprend les termes de ces conventions, souvent mot pour mot. Ainsi, les objectifs fixés dans le préambule (le développement économique, social et culturel⁴⁰), l'architecture institutionnelle (Conseil des Ministres, le Comité des Ambassadeurs et l'Assemblée paritaire) et les procédures restent identiques. Mais de nouvelles dispositions ont été superposées aux anciennes. Cela fait de l'accord de Cotonou signé en 2000 un mille-feuille, résultat de la sédimentation de modalités d'interventions apparues au cours des âges⁴¹. Les innovations de cet accord ont conduit à une évolution importante de l'aide européenne qui s'inscrit désormais dans un nouveau cadre normatif, un nouvel environnement politico-institutionnel et une nouvelle culture professionnelle.

Le nouveau cadre normatif

Les obligations en matière de droits humains

Avant l'accord de Cotonou, les obligations en matière de droits humains étaient simplement mentionnées de façon incitative à l'article 5 des Conventions de Lomé IV et IV bis qui prévoyaient la possibilité d'engager des fonds en vue de « la promotion des droits de l'homme », mais uniquement à la demande des États ACP. Fait nouveau avec l'accord de Cotonou, furent introduites les notions de « dialogue politique » et des conditionnalités contraignantes. En effet, pour la première fois, l'accord prévoyait l'annulation de

40. Partie 2 et protocoles 1 et 2 de l'Accord.

41. D. Lecompte et T. Vircoulon, « L'aide de l'Union européenne : du développement à la sécurité, l'exemple du Fonds européen de développement », *Notes de l'Ifri*, juin 2014.

financements et de projets par l'UE, voire la suspension de la coopération entre l'UE et l'État ACP concerné⁴², si ce dernier ne remplit pas ses obligations en ce qui concerne le respect des libertés publiques, de l'État de droit et de lutte contre la corruption. Parallèlement, l'accord officialisait la participation de la société civile, en reconnaissant les organisations non étatiques en tant qu'acteurs à part entière du Partenariat⁴³, et prévoyait de les renforcer. L'accord de Cotonou marqua donc la première étape de la politisation de l'aide européenne et une rupture avec le mythe fondateur du « partenariat entre égaux » en vigueur depuis 1963 : le partenaire européen s'octroyait désormais un droit de regard sur les politiques du partenaire ACP dans différents domaines comme les libertés publiques, l'État de droit ou lutte contre la corruption.

Le remplacement des préférences commerciales par le partenariat économique

La seconde innovation majeure fut l'abandon de toutes les dispositions relatives à la coopération commerciale (conditions préférentielles d'accès au marché européen accordées à toute une série de produits des ACP, mécanismes de subvention aux exportations correspondant aux STABEX et SYSMIN). À la place, les parties convenaient de « prendre toutes les mesures nécessaires pour conclure de nouveaux accords de partenariat économique compatibles avec les règles de l'OMC⁴⁴ ». Ces quelques lignes inauguraient les difficiles négociations des Accords de partenariat économique (APE) afin d'établir des relations commerciales conformes aux règles de l'OMC avec les ACP. Ce processus devait théoriquement se conclure avant le 31 décembre 2007, date d'expiration de la dérogation accordée par l'OMC. Prolongé jusqu'en 2014, il n'est de nos jours toujours pas totalement achevé et a suscité la levée de boucliers et les manifestations d'hostilité à la fois d'acteurs des sociétés civiles des pays UE et ACP ainsi que de nombreux dirigeants politiques de ces États⁴⁵.

42. Articles 96 et 97 de l'accord de Cotonou.

43. Articles 4, 5 et 6 de l'accord de Cotonou.

44. Article 36.1.

45. Voir par exemple à ce sujet J.-F. Sempéré, « Les accords de partenariat économique : un chemin critique vers l'intégration régionale et la libéralisation des échanges », *Notes de l'Ifri*, novembre 2008.

Le nouvel environnement politico-institutionnel

Dans les années qui précédèrent et celles qui suivirent immédiatement la signature en 2000 de l'accord de Partenariat de Cotonou, la construction européenne fut affectée par de profondes mutations : nouveau cadre institutionnel, nouvelles compétences en matière de politique extérieure et de sécurité, élargissement de l'UE à de nouveaux États membres n'ayant pas de relations historiques anciennes avec les pays en développement, et enfin émergence d'une exigence accrue de redevabilité entraînant un renforcement des mécanismes de contrôle interne et externe de l'UE. Ces bouleversements ont profondément modifié l'environnement institutionnel et politique dans lequel l'aide au développement européenne était mise en œuvre. Les procédures, la structure organisationnelle et même le cadre idéologique de l'aide au développement ont été profondément transformés.

L'émergence de la politique étrangère de l'UE et la subordination progressive de l'aide au développement à la diplomatie

L'émergence, puis la structuration d'une action extérieure commune de l'Union à partir de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht en 1993 (Traité de l'Union européenne – TUE) ont constitué une évolution majeure pour la politique d'aide au développement de l'UE. Les traités successifs d'Amsterdam (1997), de Nice (2001) et de Lisbonne (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [TFUE], 2007) ont transformé ce qui était la politique étrangère, une compétence exclusive des États membres, en une « compétence partagée » entre ces derniers et l'UE⁴⁶. Cette évolution se matérialisa par la création d'un poste de Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune par le traité d'Amsterdam. Puis ce poste fut regroupé avec celui de Commissaire pour les relations extérieures (en charge de l'ex-DG RELEX). Enfin, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) fut créé en 2009. Ce dernier est responsable des relations extérieures et par conséquent des 140 délégations de l'UE à travers le monde qui représentent autant d'ambassades de l'UE. Dès sa création, le SEAE a constitué une structure *sui generis* puisque le TFUE fait à la fois du Haut Représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité le Secrétaire général du Conseil, « président du Conseil des ministres » des Affaires étrangères, et le vice-président de la Commission. Il a donc une « double casquette » puisqu'il ressort à la

46. « Politique étrangère : objectifs, instruments et réalisations », Parlement européen, 2021 ; M. Lefebvre, *La Politique étrangère européenne*, Paris, PUF, 2016.

fois du Conseil (institution intergouvernementale) et de la Commission (institution supranationale). Outre qu'elle peut poser problème⁴⁷ selon que le SEAE traite d'un sujet de compétence du Conseil ou de la Commission, cette double affiliation est aussi une cause possible de difficultés, particulièrement en matière de gestion financière des fonds relevant respectivement du Conseil ou de la Commission.

La création du SEAE eut d'importantes conséquences pour les structures de la Commission chargées de l'aide au développement. À l'image de plusieurs États membres qui séparèrent les aspects politiques de l'aide au développement et sa mise en œuvre⁴⁸, la Commission créa en 2001 la Direction générale du développement et de la coopération, la DG AIDCO, pour assurer la mise en œuvre opérationnelle de l'aide européenne, qui est venue s'ajouter à la DG DEV et au SEAE. Cette organisation s'étant révélé source de tensions et d'inefficacité, ces deux fonctions furent à nouveau regroupées en 2011 avec la fusion de la DG AIDCO et de la DG DEV au sein de la Direction générale du développement et de la coopération (DG DEVCO). Placer la DG DEVCO sous la tutelle du Haut Représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la Sécurité, par ailleurs Commissaire européen aux relations extérieures et patron du SEAE, illustre bien la subordination de la coopération au développement à la diplomatie.

Cette évolution a eu des conséquences profondes sur la mise en œuvre de l'aide européenne. Premièrement, à l'issue des luttes de pouvoir bureaucratique qui ont accompagné la création du SEAE à Bruxelles, la DG DEVCO a perdu une grande partie de son autonomie. Elle met maintenant en œuvre des politiques élaborées à un autre niveau et se trouve face à un SEAE dont le poids dans les discussions des programmes et budgets est prépondérant. Deuxièmement, les changements d'organisation bureaucratique se traduisent par des changements de sociologie professionnelle. Au niveau des délégations dans les pays ACP, alors qu'une grande partie des chefs des 46 délégations étaient des techniciens de l'aide, souvent même d'anciens assistants techniques ayant l'expérience du développement, ils sont graduellement remplacés par des diplomates plus attentifs à la dimension politique qu'à la dimension

47. Pour une analyse de cette question, lire : I. Grässle, « Analyse critique, La création du Service européen d'action extérieure », *Question d'Europe* (Policy Paper), n° 194, Fondation Robert Schuman, février 2011. Lire également le rapport de la Cour des Comptes européenne faisant le point sur les problèmes et dysfonctionnements ayant accompagné la création du SEAE : « Rapport spécial. La mise en place du Service européen pour l'action extérieure », 2014. Ce rapport insiste sur le fait que « la mise en place du SEAE a été menée précipitamment, mal préparée et rendue difficile du fait de trop nombreuses contraintes et de tâches définies en termes vagues ».

48. La définition de la politique d'aide est souvent confiée à des ministères des Affaires étrangères ou de la Coopération, et la mise en œuvre de cette politique est confiée à une agence.

technique des projets. De ce fait, la qualité technique des projets est parfois sacrifiée sur l'autel des priorités politiques. Cette évolution est d'autant plus problématique que la DG DEV disposait de ressources humaines relativement homogènes. À l'inverse, la politique extérieure de l'UE souffre souvent du manque de cohérence dans les positions des États membres et repose sur un personnel qui provient de traditions diplomatiques fort différentes⁴⁹.

Une autre conséquence de la politique extérieure comme une « compétence partagée » entre l'UE et ses États membres est le renforcement de la concertation et de la coordination entre eux. Au niveau central, il est prévu que « l'UE et ses États membres adapteront progressivement leur système d'établissement de rapports dans le domaine de la coopération... ». Il est aussi acté que, tous les quatre ans, lors de la réunion au niveau des chefs d'État du forum politique de haut niveau des Nations unies sur le développement, « l'UE et ses États membres adopteront un rapport de synthèse conjoint sur la mise en œuvre du consensus⁵⁰ ». Au niveau local, dans chaque pays, l'ambassadeur de l'UE et ses collègues des États membres sur place (la « *team* Europe » selon l'expression officielle) doivent également maintenir un dialogue constant en vue de coordonner approches et actions et rédiger des rapports communs.

L'évolution des objectifs et la prolifération des documents stratégiques

Doter l'UE de prérogatives en matière de politique extérieure présuppose de sa part la définition d'objectifs et de stratégies. La définition des objectifs de la politique étrangère de l'UE est le fruit de groupes de travail composés de membres de services du Conseil et de la Commission souvent concurrents. Ceux-ci doivent tenir compte des intérêts des États membres et des diverses institutions de l'Union. Par conséquent, la formulation des objectifs de la politique étrangère de l'UE n'aboutit souvent qu'à des consensus *a minima* qui ne masquent pas les incohérences et les contradictions entre les positions des uns et des autres. Au fil des sommets Europe-Afrique, les objectifs poursuivis évoluent et s'empilent, sans que jamais soit présenté le bilan de ce qui a été réalisé⁵¹. Ainsi, les

49. I. Grässle, « Analyse critique. La création du Service européen d'action extérieure », *op. cit.*

50. Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission : « Nouveau consensus européen pour le développement. Notre monde, notre dignité, notre avenir », *Journal Officiel de l'Union européenne*, C 310, 30 juin 2017, <https://op.europa.eu>.

51. Voir par exemple l'article de L. Jaidi et I. Martin, « Les enjeux et les défis du partenariat Europe-Afrique pour l'Europe, l'Afrique et le Maroc et les résultats du sommet d'Abidjan » *in*

résolutions et décisions finales correspondent souvent à des thèmes dans « l'air du temps » :

- Le premier sommet (Le Caire, 2000) affichait des axes classiques, cohérents avec l'accord de Cotonou conclu la même année : l'intégration régionale en Afrique et l'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale ; la bonne gouvernance, les institutions et les droits de l'homme, et enfin la paix et la gestion des conflits.
- Lors du second sommet (Lisbonne, 2007) tout en reconduisant les priorités identifiées au Caire, l'accent fut mis davantage sur les migrations et les questions sécuritaires, notamment le terrorisme, l'élément nouveau étant l'adoption d'une « stratégie conjointe ».
- Le troisième sommet (Tripoli, 2010) conserva les objectifs relatifs aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'immigration mais vit apparaître le changement climatique.
- Le quatrième sommet (Bruxelles, 2014) porta sur un large éventail de thématiques allant de l'accès à l'emploi et à la protection sociale, l'éducation de base, les systèmes sanitaires et les soins de santé, etc.
- Le dernier sommet (Abidjan, 2017) insista sur les questions de jeunesse et d'emploi, ainsi bien évidemment que sur la migration qui demeure une pomme de discorde entre les parties européennes et africaines.

Si le premier sommet se situait dans le sillage de l'accord de Cotonou et des objectifs traditionnels de l'aide européenne, les sommets suivants ont introduit les thématiques de la sécurité et des migrations. Cette inflexion montre que les problèmes européens plutôt que les problèmes des ACP s'imposent de plus en plus dans l'agenda du partenariat. Cette évolution représente un retournement du paradigme de l'aide puisque le « développement » n'est plus vraiment l'objectif téléologique de l'action de l'UE. Il est davantage conçu comme un moyen pour résoudre les problèmes qui se posent à l'Europe elle-même – sécurité et immigration⁵². Dans un système qui rend très difficile l'accord entre les 27 États membres sur des éléments de politique extérieure commune, ces deux problèmes constituent l'un des seuls « dénominateurs communs » entre des gouvernements européens soumis aux pressions d'une partie de leurs opinions publiques. Repensée dans le cadre de la politique étrangère européenne, l'aide au

L. Jaidi et I. Martin (dir.), *Le partenariat Afrique-Europe en quête de sens*, Rabat, OCP Policy Center, 2018, p. 23-41.

52. Voir M. Tardis, « Les partenariats entre l'Union européenne et les pays africains sur les migrations. Un enjeu commun, des intérêts contradictoires », *Notes de l'Ifri*, mars 2018 ; D. Lecompte et T. Vircoulon, « L'aide de l'Union européenne : du développement à la sécurité, l'exemple du Fonds européen de développement », *op. cit.*

développement est officiellement recentrée sur les préoccupations du bailleur au détriment de celles des pays bénéficiaires.

L'attribution de prérogatives en matière d'action extérieure aux institutions européennes se traduit par la mise en place d'un corpus foisonnant de consensus, de « feuilles de route » et de « stratégies » thématiques (par exemple pour le développement, le changement climatique, la sécurité...) ou géographiques (Afrique, Caraïbes, Pacifique, Sahel, Corne de l'Afrique...), qui sont révisés, modifiés, revisités au fil des divers sommets et forums internationaux auxquels l'Union participe⁵³. Cette prolifération confuse est en partie la conséquence de la participation de l'UE en tant que nouvel acteur global aux diverses négociations et forums internationaux⁵⁴.

Le passage d'une culture technique à une culture gestionnaire

Du fait des scandales financiers qui accompagnèrent la démission de la Commission Santer, les années 1990 furent marquées par une exigence de redevabilité accrue de l'utilisation des fonds par la Commission de la part du Parlement, de la Cour des Comptes et de la société civile avec pour conséquence le renforcement des mécanismes de contrôle. Initialement géré dans un cadre volontairement anti-administratif et ignorant largement toute procédure formelle de contrôle interne, le FED n'échappa pas à ce mouvement quoiqu'il n'ait jamais été l'objet de malversations aussi massives que d'autres fonds européens. Dès l'an 2000, la Cour des Comptes européenne identifia plusieurs problèmes. Elle releva en particulier la faiblesse de la « justification en matière économique, environnementale et institutionnelle, les problèmes d'organisation, et la durabilité potentielle » des projets, insista sur le fait que le rôle des Délégations n'était pas clairement défini et indiqua qu'il « conviendrait d'utiliser systématiquement un nombre limité d'instruments de suivi uniformisés permettant d'assurer un suivi rigoureux⁵⁵ ». Les Britanniques en particulier qualifièrent la

53. Par exemple concernant l'Afrique en 2005, « Communication de la Commission au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social – La stratégie de l'UE pour l'Afrique – Vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique » (<https://eur-lex.europa.eu>), puis en 2007, « Le Partenariat Stratégique Afrique-UE. Une stratégie commune Afrique UE » (www.africa-eu-partnership.org), puis en 2014 « Feuille de route UE-Afrique 2014-2017 » (<https://eeas.europa.eu>), puis « L'Afrique comme une seule entité. Programme Panafricain 2014-2017 » (www.africa-eu-partnership.org), et enfin en 2017, « Communication conjointe au Parlement et au Conseil – Un nouvel élan pour le partenariat Europe-Afrique », (www.africa-eu-partnership.org).

54. F. Petiteville, « L'Union européenne, acteur international « global » ? Un agenda de recherche », *Revue internationale et stratégique*, vol. 47, n° 3, 2002, p. 145-157.

55. Cour des Comptes, « Rapport spécial n° 21/2000 sur la gestion des programmes d'aide extérieure de la Commission », *Journal officiel des Communautés européennes*, 2001/C 57/01, 22 février 2001, www.eca.europa.eu et www.eca.europa.eu.

Commission de « pire agence de développement du monde », brandissant la menace d'une « re-bilatéralisation » de leur aide⁵⁶. Plusieurs modifications radicales des pratiques de gestion de l'aide européenne furent alors introduites :

- **La déconcentration :** les responsabilités de gestion furent transférées au niveau des délégations et des procédures uniformes de contrôle interne et de contrôle financier furent mises en place pour toutes les actions extérieures de l'Union, qu'elles relèvent du budget ou soient extrabudgétaires comme le FED. Un manuel de procédures relatif aux actions extérieures de l'UE fut également élaboré déterminant de façon détaillée les procédures de passation de marchés. Un service « Finances et contrats » fut installé dans chaque délégation, en charge du contrôle interne de toutes les procédures de passation de marchés et de paiements.
- **L'externalisation de l'assistance technique :** après plusieurs tentatives infructueuses et maladroites⁵⁷ de faire organiser par la Commission elle-même le recrutement et la gestion en direct des experts travaillant sur les projets, tous les recrutements sont actuellement effectués dans le cadre de marchés de services. Si le recours systématique à des procédures d'appel d'offres garantit une certaine transparence, il a créé un marché substantiel de la consultance et ne conduit probablement ni à une baisse des coûts ni à une meilleure qualité des services.
- **Le renforcement des procédures d'évaluation et de monitoring des projets :** il est désormais quasi obligatoire de réaliser ce type d'analyse en cours et en fin de projet et un système de « monitoring » annuel par échantillonnage des projets FED et non-FED a été mis en place dans chaque délégation. Dans les faits, l'évaluation et le suivi demeurent sans grand effet. Ces activités sont confiées à des bureaux d'études extérieurs et aucune synthèse des succès et échecs ne semble être menée par les services de la Commission sur la base de ces centaines de rapports. Comme l'évaluation est payée par l'organisme observé, les résultats sont souvent influencés par la bureaucratie européenne. Les éventuelles évaluations négatives sont ignorées, ce qui transforme l'exercice en un « rituel de conformité » visant le plus souvent à « reformuler de manière positive les aspects négatifs d'un projet⁵⁸ ».

56. C. Bué, « La politique de développement de l'Union européenne : réformes et européanisation » *op. cit.*, p. 86.

57. Par exemple la tentative de mettre en place un fichier des experts (fichier WEBER du nom de son initiateur) qui n'a jamais vraiment fonctionné, puis la sous-traitance de la gestion des assistants techniques et de leur logistique à des organismes extérieurs (GTZ et AGRER), toutes tentatives éphémères et sans lendemain.

58. V. Dimier, « Au nom de l'efficacité l'évaluation des politiques européennes de développement, un rituel de conformité ? », *Politique européenne*, vol. 49, n° 3, 2015, p. 8-29.

Les dérives de l'accord de Cotonou (2010-2020)

Au fur et à mesure que l'UE se structurait et connaissait de profondes évolutions politiques et institutionnelles, les dérives observées dans la décennie post-Cotonou ne firent que s'amplifier et générer une frustration des deux parties du partenariat. Le nouvel accord négocié en 2020 est en grande partie le produit de cette frustration réciproque.

Une stratégie de développement de moins en moins lisible et autonome

Par souci d'inclusivité, le processus d'élaboration des documents stratégiques fait que chaque État membre, chaque institution de l'Union, chaque service de la Commission et chaque groupe de pression influent de la société civile peuvent y imprimer sa marque. Par conséquent, ces documents contiennent une prolifération d'objectifs disparates tenant plus d'une liste à la Prévert que de la réflexion sur les problèmes de développement. Cette dérive est particulièrement criante lorsque l'on analyse le principal document qui présente la façon dont l'UE entend contribuer au « Programme de développement durable 2030 » des Nations unies. Intitulé « Le nouveau Consensus européen pour le développement : notre monde, notre dignité, notre avenir⁵⁹ », il se situe au plus haut niveau de la hiérarchie des normes en droit de l'UE puisqu'il s'agit d'une décision conjointe du Conseil et des gouvernements des États membres. En 24 pages, il ne présente ni une stratégie précise ni de possibles actions mais énonce la volonté européenne de mettre en œuvre plus de 250 objectifs et actions. Une telle multiplication des objectifs fait douter de la mise en œuvre du Consensus européen pour le développement.

Par ailleurs, alors que l'UE se targue d'être un acteur global et d'agir dans les instances internationales, il n'est pas toujours évident de déceler en quoi l'UE a pu avoir un rôle moteur dans la définition des politiques élaborées. Elle donne souvent l'impression de s'aligner simplement sur les positions définies par d'autres mieux dotés en matière d'influence diplomatique et de réflexion intellectuelle.

59. Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 310, 30 juin 2017, <https://op.europa.eu>.

Ainsi, les Objectifs du millénaire pour le développement, issus de travaux menés au niveau des Nations unies, ont été intégrés comme des objectifs de l'UE, principal bailleur au niveau mondial, sans aucune réflexion critique⁶⁰. De même, concernant l'appui budgétaire qui est devenu la principale modalité d'aide de l'UE, celle-ci s'aligne complètement sur les organisations de Bretton Woods. Dans aucun de ces deux cas l'UE n'a joué un rôle moteur dans la définition des objectifs et des instruments d'aide

La multiplication confuse des instruments d'action extérieure

Avant même l'émergence d'une politique d'action extérieure commune de l'UE, la Commission avait progressivement mené des actions dans les ACP ne relevant pas du FED et mises en œuvre directement sur les ressources du budget de la Commission en dehors du système de gestion propre au Fonds.

Une dizaine d'instruments d'action extérieure ont donc été mis progressivement en place. Ils correspondent à des thématiques différentes et/ou qui ne peuvent s'appliquer qu'à certains États pour un total de 96 milliards d'euros⁶¹.

Certains sont qualifiés de « géographiques » :

- l'Instrument de préadhésion, pour 6 pays des Balkans et la Turquie ;
- l'Instrument de voisinage pour 17 pays du bassin méditerranéen, Caucase et Moyen-Orient, ;
- l'Instrument pour le Groenland.

D'autres sont « thématiques » :

- l'Instrument de coopération au développement (ICD-III pour l'environnement, les acteurs non étatiques, la sécurité alimentaire, les migrations et l'asile ainsi que le développement humain) ;

60. « Dispositif OMD » de 2005 issu des « Engagements de Barcelone » de 2002, plusieurs documents de haut niveau actant l'alignement de l'UE sur les positions élaborées au niveau international : Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social : « Accélérer les progrès vers la réalisation des Objectifs du millénaire pour le Développement - La contribution de l'Union européenne » (<https://eur-lex.europa.eu>) ; Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social : « Accélérer les progrès vers la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement : cohérence des politiques pour le développement » (<https://eur-lex.europa.eu>) ; Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : « Accélérer le rythme des progrès accomplis sur la voie des Objectifs du millénaire pour le développement : financement pour le développement et efficacité de l'aide » (<http://publications.europa.eu>).

61. Union européenne, Cadre financier 2014-2020.

- Instrument de partenariat pour les pays industrialisés et émergents dans les domaines de la convergence réglementaire, de la promotion des échanges, de la diplomatie publique, etc. ;
- Instrument de stabilité pour tous les pays sauf industrialisés ;
- Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme pour tous les pays tiers (observation des élections, gouvernance, droits humains) ;
- l'Instrument de sécurité nucléaire.

Dans un même pays ACP, l'UE mène donc des projets financés par le FED et par diverses lignes budgétaires qui échappent au principe de cogestion. Le FED a été morcelé en diverses « facilités » thématiques (la Facilité Eau, la Facilité Énergie, la Facilité pour la Paix...) qui n'inscrivent plus leurs projets dans le cadre de la programmation indicative nationale ou régionale. Celles-ci procèdent au contraire au cas par cas et accordent des subventions chacune selon ses propres critères suite à des appels à propositions. Dans l'optique de donner à son aide un effet de levier, l'UE pratique aussi de plus en plus le mixage (*blending*) de fonds issus de ses divers instruments d'action extérieure avec des fonds privés⁶².

L'UE contribue à des dizaines de fonds fiduciaires gérés par des organisations internationales ou d'autres bailleurs. Elle dispose depuis 2013 de la possibilité de créer et gérer ses propres fonds fiduciaires dans l'optique d'utiliser ses ressources pour mobiliser des fonds des États membres. Trois Fonds fiduciaires de l'UE (FFUE) ont ainsi été créés pour la Centrafrique (Fonds Bêkou), la Syrie (Fonds MADAD) et le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique d'un montant de 1,8 milliard d'euros⁶³. De plus, une nouvelle institution européenne s'invite de plus en plus dans le champ de l'aide : la Banque européenne d'investissement (BEI). Créée en 2000, la BEI n'est aujourd'hui plus seulement la banque d'investissement pour les projets au sein de l'Union européenne. Elle est aussi devenue une banque de développement et finance des projets dans les pays du Sud. Si ses projets sont majoritairement situés dans l'UE, son portefeuille de financements hors-UE croît rapidement et elle a ouvert plusieurs bureaux en Afrique⁶⁴.

62. Une « Plateforme de l'UE de financement mixte pour la coopération extérieure » (EUBEC) fonctionne ainsi et fait l'objet d'un rapport annuel régulier de la Commission au Conseil et au Parlement européen.

63. Voir à ce sujet V. Hauk, A. Knoll et A. Herrero Cangas, « Fonds fiduciaires de l'UE : vers une action extérieure plus intégrée ? », Bruxelles, ECPDM, *Briefing Note*, n° 81, décembre 2015.

64. « La BEI a investi un montant record de 5 milliards d'euros en Afrique », *Libre Afrique*, 23 avril 2021 et « La Banque européenne d'investissement prend pied en Afrique centrale », *Jeune Afrique*, 21 octobre 2016.

Alors que l'aide au développement de l'UE avait reposé durant des années essentiellement sur le FED – un instrument prévisible, programmable et mis en œuvre conjointement par les deux parties –, elle est maintenant constituée de multiples sources de financement répondant chacune à des objectifs divers et pour lesquelles les procédures de programmation, identification des projets et de mise en œuvre sont différentes. La multiplication des sources de financement de l'aide a entraîné des conséquences perverses :

- le caractère programmable de l'aide au développement européenne, chaque partenaire connaissant à l'avance l'enveloppe qui lui est attribuée pour un laps de temps donné, a largement disparu ;
- la visibilité des financements européens, pourtant devenue l'une des grandes préoccupations de la Commission, se trouve réduite par les cofinancements et le recours grandissant à l'appui budgétaire⁶⁵ ;
- les coûts de transaction de l'aide ont été accrus par la tâche chronophage de coordination et les luttes bureaucratiques internes.

Une gestion de plus en plus bureaucratique

La mise en place de procédures de contrôle interne rigoureuses a renforcé la qualité de la gestion financière des aides européennes et permis à la Commission en tant que bailleur de devenir plus redevable devant le Parlement. Mais elle a aussi comme conséquence d'alourdir et de ralentir la gestion de l'aide. En effet, une culture de l'audit inspirée par le Nouveau management public s'est substituée à une culture d'ingénieurs rompus à la maîtrise d'ouvrage⁶⁶.

Cette prééminence des aspects financiers et de contrôle sur les aspects techniques apparaît de façon évidente à la lecture du dernier rapport d'activité de la DG DEVCO qui accorde seulement une demi-page aux problèmes des ressources humaines, 23 pages à la présentation des résultats obtenus mais 50 pages aux aspects financiers (contrôles, audits, etc.⁶⁷). Des savoir-faire qui faisaient la force des équipes du FED pré-Cotonou, tels que la gestion contractuelle et la

65. Voir la partie « Le choix d'une fausse solution de facilité : l'aide budgétaire », p. 35-36 de cette étude.

66. Pour le contexte général de ces changements, voir le chapitre 10 de V. Dimier, *The Invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*, op. cit., intitulé « Adieu les artistes. Here come the managers ».

67. « 2018 Annual Activity Report », Bruxelles, Commission européenne, Direction générale pour la coopération internationale et le développement, 2019.

capacité à faire face à d'éventuels contentieux, ont pratiquement été perdus. Une culture de la pusillanimité selon laquelle l'aversion au risque l'emporte sur la volonté d'obtenir des résultats s'est développée. Ces lourdeurs de gestion ont été mises en évidence par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui estime que la Commission devrait « intensifier ses efforts pour rendre moins chronophages la planification, les autorisations et la passation de marchés concernant ses activités⁶⁸ ». Celle-ci pointe également la « disparité des régimes et des possibilités de carrière entre les différentes catégories professionnelles ; les difficultés à préserver l'expertise et les connaissances techniques nécessaires ; et le niveau relativement faible de satisfaction du personnel⁶⁹ ». Les coûts de transaction de l'aide ont d'autre part explosé en raison de l'augmentation du personnel et d'une externalisation coûteuse de nombreuses activités (assistance technique, audits, évaluations, monitoring, formation aux procédures...).

Un ensemble de facteurs ont augmenté les délais de gestion de l'aide. Il s'agit notamment du contrôle essentiellement formel de la conformité de tous les documents, la révision de chaque document et action par la procédure dite « à quatre yeux⁷⁰ », le cheminement « on line » des divers avis et les compétences juridiques souvent limitées des personnels chargés des finances et contrats. Cela a eu d'importantes conséquences au niveau des engagements et des décaissements qui sont cependant des indicateurs de gestion essentiels.

Exemples d'allongement des délais de mise en œuvre de l'aide européenne

Lors de la saison des pluies en 1998, des précipitations torrentielles ont détruit la principale conduite d'approvisionnement en eau de la capitale du Cap Vert, Praia. Le chef de délégation de la Commission européenne et le vice-Premier ministre du pays se sont réunis le jour même et ont décidé de financer le chantier de reconstruction. Dans la semaine, utilisant les procédures contractuelles FED de l'époque, un marché de travaux fut signé de gré à gré avec l'une des principales entreprises de BTP présentes sur place. Un autre contrat de gré à gré fut signé avec un bureau de contrôle de travaux locaux pour évaluer chaque jour les volumes de travaux réalisés en vue de leur facturation. Moins de deux semaines plus tard l'adduction d'eau fut rétablie.

68. *Ibid.*

69. *Ibid.*

70. Il s'agit d'une procédure de gestion dans laquelle interviennent un agent chargé du suivi du projet, le chef de la section de coopération de la délégation, un agent de la section Finances et Contrats et son chef de service.

11 ans plus tard, en septembre 2009, des pluies diluviennes ont dévasté certains quartiers de Ouagadougou, la capitale du Burkina Faso. Le gouvernement a mis en place une structure de coordination des actions et des aides. L'Union européenne a accepté de financer la construction d'infrastructures durables en HIMO (travaux à haute intensité de main-d'œuvre) au profit des sinistrés des inondations. 6 millions d'euros furent mobilisés sur les ressources du 10^e FED pour la reconstruction, et attribués sans appel à proposition préalable à une organisation non gouvernementale (ONG). En avril 2011, 18 mois plus tard, les travaux n'avaient pas encore commencé et la subvention à l'ONG n'était toujours pas agréée en raison des nombreux échanges entre la délégation et Bruxelles pour faire valider le projet.

Le choix d'une fausse solution de facilité : l'aide budgétaire

Alors que le FED disposait de quatre modalités principales d'action, l'une d'elles a pris le pas sur les autres : les marchés publics, les régies et les subventions ont cédé le pas à l'appui budgétaire.

Les appuis budgétaires sont progressivement devenus la principale modalité de mise en œuvre de l'aide : ils représentaient 30 % des montants décaissés au titre du 9^e FED et 48 % en ce qui concerne le 10^e. Timidement initiés sous Lomé, ils peuvent, depuis la réforme de 2012, prendre trois formes différentes⁷¹ : contrats de bonne gouvernance et de développement (aide budgétaire générale), contrats de réforme sectorielle (aide budgétaire sectorielle), et contrats relatifs à la construction de l'appareil d'État pour les pays en situation de fragilité⁷². Rien que pour cette dernière catégorie de contrats, l'UE a déboursé 3,8 milliards d'euros de 2012 à 2018 en faveur de 23 pays dont 16 en Afrique subsaharienne⁷³.

Dans tous les cas, il s'agit de subventions directes au budget de l'État concerné qui les utilise dans le cadre de ses propres procédures budgétaires en vue d'atteindre des objectifs négociés avec l'UE. Les fonds sont décaissés par tranches fixes et tranches variables. Ils sont liés à l'appréciation globale de la qualité de la gestion des finances publiques et de la mise en œuvre du programme de réformes par le FMI et la Banque mondiale. Certains décaissements sont effectués en fonction de l'atteinte d'indicateurs

71. « La gestion, par la Commission, de l'appui budgétaire général dans les pays ACP, de l'Amérique latine et d'Asie ». Luxembourg, Cour des Comptes européenne, rapport spécial n° 11/2010, <https://eur-lex.europa.eu>.

72. « Appui budgétaire Lignes directrices », Bruxelles, Commission européenne, Direction générale de la coopération internationale et du développement – Collection outils et méthodes, 2017, <https://ec.europa.eu>.

73. « Evaluation of EU State Building Contracts (2012-2018) », Union européenne, <https://ec.europa.eu>.

de performance. Il s'agit donc d'une révolution par rapport à l'aide projet traditionnelle qui décaissait au vu de services faits. L'appui budgétaire est censé permettre un dialogue entre les bailleurs et le pays récipiendaire sur les politiques suivies et les résultats obtenus. Ce nouveau type d'aide a d'abord été accueilli très favorablement par les responsables des finances des pays ACP qui y voyaient le moyen d'améliorer leur marge de manœuvre budgétaire. D'autre part, cette forme d'aide a été considérée au niveau international comme conforme aux principes et engagements de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), à savoir l'alignement des donneurs sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires. À Bruxelles, elle fut perçue comme un levier de réforme dans les pays ACP et un instrument permettant de diminuer les coûts de personnel de la Commission, l'aide projet nécessitant plus d'agents que l'appui budgétaire.

Depuis lors, tout le monde a déchanté. Les responsables des pays ACP ont été obligés de s'impliquer à reculons dans un « dialogue politique » avec les bailleurs qui, à la différence des aides projets, peut amener à questionner leurs politiques et pratiques en matière de gestion des finances publiques. Pour les bailleurs, d'une part, la traçabilité des fonds au niveau du budget est impossible du fait même de l'unicité de caisse et, d'autre part, le levier de réforme s'est révélé illusoire. Parmi les bénéficiaires d'appui budgétaire, on compte de nombreux gouvernements qui oscillent entre fausses réformes et bonnes excuses pour ne pas réformer. Pour être efficace, l'appui budgétaire doit s'appuyer sur des indicateurs pertinents et vérifiables, ce qui n'est bien souvent pas le cas⁷⁴. Par ailleurs, ces « évaluations » sont sujettes à de nombreuses interférences de nature politique ou bureaucratique. En définitive, l'UE a conclu que son aide budgétaire dans le cadre des contrats relatifs à la construction de l'appareil d'État pour les pays fragiles ne permet pas d'enclencher les réformes structurelles nécessaires, d'améliorer la qualité des services publics et de consolider la démocratisation⁷⁵.

74. « L'utilisation de l'appui budgétaire pour améliorer la mobilisation des recettes nationales en Afrique subsaharienne », Luxembourg, Cour des Comptes européenne, Rapport spécial n° 35/2016.

75. « Evaluation of EU State Building Contracts (2012-2018) », *op. cit.*

La politisation de l'aide, le dépérissement de l'esprit de partenariat et le nouvel accord post-Cotonou

Basé sur les relations entre un riche donateur (l'UE) et des bénéficiaires pauvres (les ACP), le partenariat, de Yaoundé à Cotonou, a toujours été asymétrique même s'il était officiellement présenté comme une « coopération sur la base d'une complète égalité⁷⁶ ». Force est de constater que l'affirmation de l'UE comme un nouvel acteur menant sa propre politique extérieure a eu un impact silencieux mais profond sur le « partenariat » avec les ACP. Le socle des valeurs et des comportements qui caractérisaient cette relation au XX^e siècle a dépéri ces dernières années.

La politisation de l'aide a crispé le partenariat. Comme expliqué précédemment, l'accord de Cotonou imposait des conditions relatives au respect des droits de l'homme et à la lutte contre la corruption figuraient à l'agenda des relations UE-ACP. Mais ces diverses contraintes pouvaient jusqu'à présent être considérées comme des conditions nécessaires à la mise en œuvre des politiques de développement. La situation a radicalement changé depuis une dizaine d'années avec l'apparition de conditionnalités liées à l'endigement des migrations entre les ACP et l'Europe, et à la lutte contre le terrorisme. Par exemple, le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique a une forte connotation anti-migratoire. Il a été créé par l'UE dans le sillage du sommet de La Valette sur la migration en 2015 « afin de combler son envie de mettre le financement du développement au service de ses objectifs migratoires, ce qui ouvre la voie à une possible inféodation des instruments de développement à des considérations sécuritaires⁷⁷ ». Dans la lignée de l'accord de Cotonou, une partie croissante de l'aide européenne tend de plus en plus à s'attaquer à des problèmes qui se posent à la partie européenne et non à résoudre les problèmes des partenaires. Il en résulte un glissement de l'aide européenne du développement à la sécurité, théoriquement justifié par la notion de nexus sécurité/développement⁷⁸.

76. Préambule de Yaoundé I.

77. Voir V. Hauk, A. Knoll et A. Herrero Cangas, « Fonds fiduciaires de l'UE : vers une action extérieure plus intégrée ? », *op. cit.*, p. 12.

78. D. Lecompte et T. Vircoulon, « L'aide de l'Union européenne : du développement à la sécurité, l'exemple du Fonds européen de développement », *op. cit.*

Un sujet particulièrement contentieux : la migration

En réaction à la crise migratoire, le Sommet de La Valette sur la migration de novembre 2015 a réuni des dirigeants européens et africains autour de ce problème. Ce sommet a abouti à un plan d'action qui prévoyait notamment la création d'un fonds d'urgence de l'UE pour la stabilité et la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique⁷⁹. S'ajoutant à la polémique sur le sauvetage des migrants en Méditerranée, cet accord a été perçu par les opinions publiques africaines comme une volonté de bloquer l'immigration et la démonstration de l'hypocrisie de l'UE qui promeut des valeurs humanistes et les droits de l'homme sans les appliquer dans ce cas d'espèce. Le *deal* de La Valette est apparu comme l'octroi de fonds européens aux pays africains en échange d'un renforcement des contrôles à leurs frontières et d'une simplification de la procédure de réadmission de leurs ressortissants indésirables en Europe. Cette problématique continue à crispier les relations euro-africaines, les Européens dénonçant un chantage migratoire et les Africains dénonçant la fermeture de l'Europe. À plusieurs reprises, l'Union africaine a dénoncé le fait que les Européens mettent plus l'accent sur le financement des projets visant à lutter contre les trafics des migrants et à favoriser les rapatriements des migrants sans papiers qu'à proposer des voies légales de mobilité pour les citoyens africains vers l'Europe⁸⁰.

Mais outre la priorisation de la sécurité et de la politique migratoire dans l'aide européenne, certaines orientations de la politique étrangère de l'UE ont été à l'origine de tensions diplomatiques, voire des crises, avec des pays ACP. Des bras de fer diplomatiques ont grippé le partenariat et l'ont parfois même suspendu. Ainsi ces dernières années, plusieurs ambassadeurs européens qui critiquaient les dérives autoritaires ont dû quitter leur pays d'affectation à la demande des autorités (Bénin, République démocratique du Congo, Tanzanie, etc.) et réciproquement Bruxelles a suspendu une partie de son aide en réaction à des évolutions antidémocratiques (Burundi, Madagascar, Éthiopie, Mali, etc.). Le contraste entre l'orientation pro-démocratique de la politique étrangère de l'UE et le regain d'autoritarisme en Afrique n'a pas manqué d'avoir un impact négatif sur la politique d'aide. Les mésententes entre l'UE et certains ACP ont créé un climat politique tendu qui a compliqué la relation donateur/réципиendaire de l'aide et a alimenté le ressentiment chez les deux parties. C'est ainsi qu'il

79. Plan d'action du sommet de La Valette, 2015.

80. S. Prestianni, « Contrôle (migratoire) contre "nourriture" », *Plein droit*, vol. 114, n° 3, 2017, p. 11-14.

convient de comprendre les propos du Haut Représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, Josep Borrell, qui avouait récemment : « Au Sahel, nous avons peut-être signé trop de chèques en blanc⁸¹. »

Ces dernières années, l'UE a manifesté à plusieurs reprises sa perte d'intérêt vis-à-vis du partenariat incarné dans le principe de cogestion de l'aide. D'une part, la gestion bureaucratique de l'aide montre que l'esprit partenarial s'est essoufflé et que la cogestion a reculé dans la pratique quotidienne. Les délégations ont acquis de plus en plus l'habitude de faire l'essentiel des tâches elles-mêmes et considèrent souvent que reprendre des documents dont l'élaboration est de la responsabilité de l'Ordonnateur national représente une perte de temps. Elles préfèrent lui transmettre des dossiers déjà préparés ou des décisions déjà prises en interne pour simple signature, voire parfois d'inscrire des projets ne correspondant à aucune requête réelle. D'autre part, la consultation lancée par la Commission et le Haut Représentant de l'Union pour la Politique étrangère et de Sécurité commune en octobre 2015 sur le futur des relations UE-ACP⁸² auprès des services européens, des pays ACP et d'autres partenaires a mis en lumière les frustrations et les doutes sur l'efficacité du partenariat à Bruxelles. Certaines des questions portaient ainsi sur l'utilité des institutions communes du partenariat ACP-UE (Conseil des Ministres, Comité des Ambassadeurs, Assemblée paritaire, questions 34-35), sur la participation financière accrue des ACP au fonctionnement de ces structures et sur l'opportunité même du maintien d'un instrument de financement spécifique (le FED) et la valeur ajoutée que représente le système de cogestion avec l'Ordonnateur national (questions 38 et 39). Enfin, comme précédemment évoqué, les nouveaux instruments financiers mis sur pied par l'UE ces dernières années, en particulier les Fonds fiduciaires, échappent totalement à la co-gestion avec les États ACP.

Du côté des ACP, un sentiment de désintérêt et de désengagement domine. De nombreux Ordonnateurs nationaux n'hésitent plus à dire « c'est leur argent, ils en font ce qu'ils veulent » lors de conversations privées, voire publiquement. Lors de réunions des ACP, on a pu entendre par exemple que « les références au partenariat, et donc l'hypothèse selon laquelle les deux partenaires sont impliqués dans le processus décisionnel sur un pied

81. Interview par Morgane le Cam, *Le Monde*, 28 avril 2021.

82. « Towards a New Partnership between the European Union and the African, Caribbean and Pacific Countries after 2020. Joint Consultation Paper », Commission européenne, Haut Représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, 6 octobre 2015, <https://ec.europa.eu>.

d'égalité, ne sont qu'un mythe⁸³ ». Du fait de la complexification de la gestion des fonds européens, pour les ACP, l'image de « bienfaiteur » dont jouissait l'Europe et en particulier son représentant local a petit à petit cédé la place à celle d'un Harpagon crispé sur sa « cassette ». Ceci peut ainsi expliquer le désintérêt de nombreux partenaires, au moment même où d'autres sources de financement alternatives plus souples sont apparues (Chine, pays du Golfe, créanciers privés, etc.).

Par ailleurs, l'accent mis par la partie européenne sur les problèmes liés à la migration, à la sécurité ou à la promotion de ses propres valeurs culturelles heurte de nombreux membres du groupe ACP. L'ancien ministre ivoirien des Affaires étrangères, Jean-Marie Kakou-Gervais, a ainsi pu regretter « la focalisation des Européens [sur] les questions relatives aux migrations, trop souvent instrumentalisée lors des joutes électorales », estimant que « cette hystérisation des débats sur la question des migrations embrouille la quête de solutions concrètes⁸⁴ ». La volonté de la partie européenne d'imposer un certain nombre de ses valeurs culturelles (laïcité, égalité homme/femme, droits des homosexuels, etc.) a également été une source de discussions non seulement entre les deux groupes mais également à l'intérieur du groupe ACP lui-même où le négociateur en chef, ministre togolais des Affaires étrangères, Robert Dussey pouvait déplorer que « ce ne sont pas tous les Africains qui sont polygames. Mais quand on parle de polygamie en Europe, ça choque. De la même manière, sur le plan culturel, quand on parle d'homosexualité en Afrique, ça choque. Mais ce ne sont pas tous les pays africains. C'est le temps qui va régler tous ces problèmes. »⁸⁵

Le 3 décembre 2020, l'UE et l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP) sont parvenues à un nouvel accord, qui succède à l'accord de partenariat de Cotonou. Cet accord post-Cotonou, qui marque la fin des négociations, a été paraphé le 15 avril 2021 et associe l'UE et 79 ACP. À l'instar de l'accord de Cotonou, il marque lui aussi une étape importante. En effet, d'une part, il confirme la prolifération désordonnée des objectifs et la disparition du développement comme finalité dominante de l'aide européenne.

83. Propos de l'Ambassadeur des Samoa lors de la réunion du groupe ACP du Pacifique. Lire F.-P. Luteru, « The ACP Group: Has It Got a Future? A Pacific Perspective », 2013, www.epg.acp.int.

84. Voir la vidéo : www.commodafrica.com.

85. E. Topona, « Un nouvel accord ACP-UE conclu à Bruxelles », DW, 16 avril 2021, www.dw.com.

Le développement n'est plus qu'un sujet parmi plusieurs « domaines prioritaires » :

- la démocratie et les droits de l'homme ;
- la croissance et le développement économiques durables ;
- le changement climatique ;
- le développement humain et social ;
- la paix et la sécurité ;
- les migrations et la mobilité.

D'autre part, le nouvel accord acte la fin de la cogestion. Le FED est, en effet, remplacé par l'Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI) doté d'une enveloppe financière totale d'environ 79,5 milliards d'euros. Cette transformation est justifiée par une exigence bienvenue de simplification des sources de financement. Mais simultanément, le principe de cogestion est abandonné⁸⁶. Les multiples chapitres et annexes de l'accord de Cotonou qui traitaient de la programmation et de la gestion des aides ont disparu du nouveau document. Celui-ci ne comporte plus ni protocole ni annexe relatif à la coopération financière, laquelle n'est plus abordée que par une section de cinq petits articles traitant des « moyens de coopération et de mise en œuvre ». Ce nouvel accord inaugure donc un partenariat sans cogestion de l'aide, c'est-à-dire une coopération politique sans coopération administrative. Cela va ainsi à l'encontre du discours officiel tenu par tous les bailleurs depuis la Déclaration de Paris en 2005. Il déconstruit le dispositif d'aide qui avait été construit des années 1970 à 1990 et s'était grippé après l'accord de Cotonou. Par ailleurs, le nouvel accord ne s'accompagne d'aucune innovation doctrinale quant aux relations entre l'Europe et les ACP (et plus particulièrement l'Afrique). Il se contente de réitérer des concepts tels que la « concurrence équitable », le « climat des affaires » et la « bonne gouvernance » qui s'inscrivent dans la lignée d'un « Consensus de Washington » aujourd'hui dépassé⁸⁷.

86. « Partnership agreement between the European Union and Its Member States, of the one part, and members of the Organisation of African, Caribbean and Pacific States, of the part », 15 avril 2021.

87. A. Kateb, « Les relations Europe-Afrique à l'aune de la pandémie de Covid-19. État des lieux et perspectives », *Question d'Europe*, n° 584, Fondation Robert Schuman, 2021.

Conclusion : le partenariat sans partenaires

Depuis son invention en 1963, l'aide européenne au développement s'est adaptée, a évolué, a étendu le champ de ses compétences et sa couverture géographique, a développé de nouvelles modalités de mise en œuvre et a vu sa culture professionnelle changer. En dépit des contraintes budgétaires, l'UE s'est imposée au premier rang des fournisseurs d'aide publique au développement. Pour autant, un sentiment de désamour entre l'UE et les bénéficiaires « historiques » de ses milliards d'aide n'a cessé de croître depuis le début de ce siècle. Frustration face au manque de résultats et désintérêt de la part d'une Europe dont la majorité des membres actuels n'a pas eu d'histoire commune avec les États ACP ; ressentiment et désenchantement de la part des ACP qui pour certains stagnent ou régressent (Centrafrique, Mali, Guinée, Burkina Faso, etc.) et se voient courtisés par de multiples nouveaux partenaires potentiels.

Cette étude rend compte de ce paradoxe en soulignant la bureaucratisation et la politisation grandissantes de l'aide qui a fini par vider le « partenariat » déséquilibré dès l'origine de sa substance. Plus le terme de partenariat est répété dans les discours officiels moins il semble avoir de réalité sur le terrain. La prochaine mise en œuvre du nouvel Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale va confirmer aux pays ACP que le couple euro-africain est maintenant en instance de divorce. Mais au-delà des évolutions propres à l'UE et des mutations du marché de l'aide (apparition de donateurs alternatifs publics et privés), il convient de se demander si l'effacement progressif des liens post-coloniaux entre les élites européennes et celles des ACP n'est pas aussi à l'origine du dépérissement du partenariat entre des mondes à la fois plus proches et plus lointains.

Annexes

Liste des acronymes

ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique (États)
AEC	Association européenne de coopération
BEI	Banque européenne d'investissement
CEE	Communauté économique européenne
DG8	Direction générale du développement (DGDEV)
DGAIDCO	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DGDEV	Direction générale du développement (DG8)
DGDEVCO	Direction générale au développement et à la coopération
DGRELEX	Direction générale aux relations extérieures
EAMA	États africains et malgache associés
FED	Fonds européen de développement
ICD	Instrument de financement de la coopération au développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEACP	Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
STABEX	Fonds de stabilisation des recettes d'exportation sur les produits agricoles
SYSMIN	Système de développement du potentiel minier
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (Traité de Lisbonne, 2007)
TUE	Traité de l'Union européenne (Traité de Maastricht, 1993)
UE	Union européenne

Chronologie des accords ACP-Europe

Rome 1957 : Création de la CEE : 6 États membres, 25 territoires d'outre-mer sous tutelle des États membres

1963 : Convention de Yaoundé I

1970 : Convention de Yaoundé II, CEE 6 États membres, 18 États africains et malgaches associés (EAMA)

6 juin 1975 : Accord de Georgetown, Création du Groupe ACP

1975 : Convention de Lomé I, CEE 9 États membres, Groupe ACP 46 États membres

1981 : Convention de Lomé II, CEE 10 États membres, Groupe ACP 57 États membres

1985 : Convention de Lomé III, CEE 12 États membres, Groupe ACP 66 États membres

1990 : Convention de Lomé IV, CEE 12 États membres, Groupe ACP 70 États membres

1995 : Convention de Lomé IV bis, CEE 15 États membres, Groupe ACP 70 États membres

2000 : Accord de Cotonou, UE 15 États membres, Groupe ACP 77 États membres

2005 : Accord de Cotonou, première révision, UE 28 États membres, Groupe ACP 79 États membres

2010 : Accord de Cotonou seconde révision, UE 28 États membres, Groupe ACP 79 États membres

2020 : Nouvel Accord de Partenariat, UE 27 États membres, Groupe ACP 79 États membres



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org